

# ANALISA

1979 — 8

**ASIA TENGGARA**

**BERGOLAK**



RE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



## ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab* : Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi* : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR,  
J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, M. Hadi SOESASTRO, B.  
SUNARIO, Harry TJAN SILALAH  
dan Jusuf WANANDI

*Redaksi Pelaksana* : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO

STT : S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tgl. 28—8—1978  
ISSN 0126 - 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,  
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI 642

KONFLIK KAMBOJA-VIETNAM DAN AKAR-  
AKARNYA

*Kirdi DIPOYUDO* 645

PENGUNGSI INDOCINA : LATAR BELAKANGNYA,  
AKIBATNYA DI NEGARA-NEGARA ASEAN DAN  
USAHA PENYELESAIANNYA

*Endi RUKMO* 669

INDUSTRI PERBANKAN ASEAN : SEBUAH TIN-  
JAUAN KUALITATIF

*J. PANGLAYKIM* 685

HUBUNGAN PERDAGANGAN ASEAN-AUSTRALIA

*Ronald NANGOI* 700

MASALAH BATAS LANDAS KONTINEN INDO-  
NESIA-VIETNAM

*Asnani USMAN* 716

## PENGANTAR REDAKSI

*Sejak beberapa waktu Asia Tenggara adalah fokus perhatian dunia, khususnya karena dua hal, yaitu meningkatnya sengketa Kamboja-Vietnam dengan rentetan akibatnya dan masalah pengungsi Indocina. Sengketa antara Kamboja dan Vietnam, yang telah lama mengganggu hubungan antara kedua negara Indocina itu, meningkat menjadi perang terbuka ketika Vietnam pada 25 Desember 1978 menyerbu Kamboja secara besar-besaran dengan maksud untuk menyelesaikan sengketa itu secara militer dalam rangka realisasi cita-cita federasi Indocina di bawah dominasinya dan pengamanan sisi Barat Dayanya sehubungan dengan sengketanya dengan RRC. Suatu Kamboja yang pro Beijing bukan saja merupakan hambatan utama bagi pembentukan federasi serupa itu, melainkan juga suatu ancaman bagi keamanannya,*

*Vietnam berhasil merebut Phnom Penh dan mensponsori dibentuknya suatu pemerintah baru yang pro Hanoi di bawah pimpinan Heng Samrin. Akan tetapi sejauh ini dia tidak berhasil mencapai maksudnya tersebut dan rupanya juga tidak akan mencapainya. Sisa-sisa pasukan Pol Pot memberikan perlawanan gigih, sedangkan rezim baru Heng Samrin tidak berhasil mendapatkan dukungan luas karena rakyat Kamboja umumnya memandangnya sebagai boneka Vietnam yang mereka benci. Harapan Vietnam untuk menyelesaikan kampanyenya sebelum musin hujan ternyata gagal. Kekuatan pansernya menjadi lumpuh dan pasukan-pasukan Pol Pot bukan saja dapat bernafas lagi tetapi juga melancarkan serangan-serangan untuk merebut kembali daerah-daerah yang diduduki musuh. Secara demikian peperangan menjadi berlarut-larut dan banyak menghabiskan tenaga Vietnam. Sebagai akibatnya perekonomian Vietnam, yang telah banyak menderita karena panen buruk beberapa tahun dan salah urus yang berat, menjadi semakin parah.*

*Selain itu intervensi militer Vietnam di Kamboja memancing invasi RRC ke wilayah Vietnam. Sebagai pelindung dan sekutu Kamboja, RRC merasa bahwa prestise dan kredibilitasnya men-*



*dapat pukulan berat. Dengan demikian sengketa Cina-Vietnam menjadi perang terbuka yang banyak menimbulkan kerusakan di Vietnam Utara dan lebih lanjut mengganggu perekonomiannya, antara lain karena Vietnam terpaksa mengadakan mobilisasi untuk menghadapi ancaman RRC itu. Beberapa minggu kemudian tembak menembak dihentikan dan RRC menarik pasukan-pasukannya dari wilayah Vietnam, tetapi keadaan tetap tegang karena Vietnam menolak tuntutan RRC untuk menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja dan Laos sebagai syarat perdamaian. Dalam situasi ini RRC menempatkan ratusan ribu pasukan di daerah-daerah perbatasannya dengan Vietnam dan Laos untuk menekan Vietnam dan bila perlu menyerbunya lagi. Rupanya RRC bertekad untuk menggagalkan ambisi hegemoni Vietnam di Indocina.*

*Sebagai akibat perang Cina-Vietnam itu arus pengungsi dari Vietnam meningkat secara tajam, dari 5.000 menjadi 50.000 orang sebulan. Rupanya Vietnam menanggapi invasi Cina itu dengan memaksa orang-orang Vietnam keturunan Cina untuk meninggalkan negeri. Perkembangan ini menggemparkan dunia internasional dan meningkatkan ketegangan antara Vietnam dan negara-negara ASEAN yang menganggap Vietnam bertanggung jawab atas meningkatnya arus pengungsi itu dan menekannya agar menghentikannya. Pada waktu yang sama mereka membela hak bangsa Kamboja untuk menentukan nasibnya sendiri dan dengan negara-negara lain menuntut agar semua pasukan asing ditarik dari Kamboja.*

*Dengan demikian Vietnam mendapat tekanan dari mana-mana untuk merubah kebijaksanaannya terhadap Kamboja dan pengungsi-pengungsi. Rupanya juga tiada pilihan baginya kecuali melepaskan ambisi hegemoninya di Indocina dan menerima suatu penyelesaian politik bagi sengketa Kamboja-Vietnam. Apabila berkeras untuk mewujudkan ambisinya itu, dia akan menghadapi bencana militer dan politik maupun ekonomi. Negara-negara tetangganya, khususnya RRC dan Muangthai, dan bangsa Kamboja itu sendiri tidak akan membiarkannya menguasai Kamboja. Dalam keadaan itu Vietnam*

*kiranya akan dapat menerima suatu penyelesaian politik yang di satu pihak didasarkan atas kemerdekaan Kamboja dan di lain pihak menjamin keamanan Vietnam maupun Muangthai dan RRC. Dengan maksud itu kiranya dapat dibentuk suatu pemerintahan koalisi yang netral. Itulah juga yang diinginkan oleh negara-negara ASEAN. Suatu Kamboja yang netral bisa berfungsi sebagai negara penyangga antara mereka dan Vietnam yang merupakan kekuatan militer dominan di kawasan dan mudah mempunyai ambisi ekspansionis.*

*Asia Tenggara yang sedang bergolak itulah tema ANALISA bulan Agustus ini. Dalam karangan yang pertama, Kirdi DIPOYUDO membahas konflik Kamboja-Vietnam dengan akar-akar, sebab-sebab serta pokok-pokoknya dan prospek penyelesaiannya. Karangan yang kedua, ditulis oleh Endi RUKMO, membicarakan masalah pengungsi Indocina dengan latar belakangnya, akibat-akibatnya di negara-negara ASEAN dan usaha penyelesaiannya. Dalam karangan yang ketiga, J. PANGLAYKIM membicarakan masalah industri perbankan ASEAN. Penulis tidak bermaksud membahasnya secara mendalam dan terperinci, tetapi sekedar mengajukan beberapa bahan pemikiran mengenai berbagai masalah yang pada hematnya perlu mendapat perhatian yang lebih besar. Karangan yang keempat, buah pena Ronald NANGOI, berusaha meninjau hubungan perdagangan ASEAN—Australia, yang mempunyai potensi besar tetapi sejauh ini dihambat oleh proteksionisme Australia terhadap barang-barang tekstil, pakaian, sepatu dan lain sebagainya dari negara-negara Asia, termasuk ASEAN. Dalam karangan yang kelima dan terakhir, Asnani USMAN membahas masalah batas landas kontinen antara Indonesia dan Vietnam. Masalah ini cukup penting karena menurut perkiraan landas kontinen yang dimaksud itu kaya akan minyak dan mineral-mineral lain yang dengan teknologi mutakhir dapat digali secara ekonomis. Akan tetapi pembicaraan-pembicaraan yang diadakan sejauh ini untuk menyelesaikannya tidak menghasilkan sepakat kata.*

*Agustus 1979*

*REDAKSI*

# KONFLIK KAMBOJA-VIETNAM DAN AKAR-AKARNYA

Kirdi DIPOYUDO

Pergolakan di Indocina dewasa ini berkisar pada sengketa Kamboja-Vietnam yang meningkat menjadi perang terbuka ketika Vietnam menyerbu Kamboja pada 25 Desember 1978, rezim Pol Pot digulingkan dan Heng Samrin diresmikan sebagai kepala pemerintah baru Kamboja. Sebagai akibat perkembangan ini, sengketa Cina-Soviet meningkat, prestise dan kredibilitas RRC sebagai pelindung Kamboja mendapat pukulan berat, Hanoi semakin bergantung pada Uni Soviet, dan akhirnya RRC menyerbut Vietnam 'untuk menghukumnya' dan terjadi perang terbuka RRC-Vietnam. Beberapa minggu kemudian tembak menembak dihentikan dan RRC menarik mundur pasukan-pasukannya, akan tetapi keadaan tetap tegang karena Vietnam bukan saja menolak tuntutan RRC agar menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja dan Vietnam melainkan juga meneruskan operasi-operasinya untuk menghancurkan perlawanan Pol Pot. Dalam keadaan itu RRC bisa menyerbu Veitnam lagi untuk memaksanya.

Sengketa Kamboja-Vietnam itulah tema tulisan ini. Akan dibahas pula akar-akarnya karena hanya secara demikian kita akan dapat memahaminya dengan baik dan memperkirakan arah perkembangan dan prospek penyelesaiannya. Sesuai dengan itu karangan dibagi menjadi tiga : (1) akar-akar sengketa Kamboja-Vietnam; (2) sebab-sebab dan pokok-pokok sengketa Kamboja-Vietnam; dan (3) prospek penyelesaian sengketa.



## I. AKAR-AKAR SENGKETA KAMBOJA-VIETNAM\*

Dalam ulasan ini akan dibahas latar belakang sejarah permusuhan bangsa Kamboja terhadap bangsa Vietnam atau apa yang dalam arti tertentu dapat disebut dalih-dalihnya. Ulasan ini akan meliputi baik jaman kolonial, khususnya kejadian-kejadian dasawarsa 1830-an dan 1840-an, maupun periode pemerintahan Sihanouk. Akan dibicarakan pula unsur-unsur tingkah laku Kamboja di masa lampau yang dipilih untuk digunakan oleh penguasa-penguasa Kamboja. Akan disinggung bahwa pilihan-pilihan dan permusuhan-permusuhan ini dapat difokuskan pada hubungan antara Partai Komunis Kamboja dan Partai Komunis Vietnam.<sup>1</sup>

### Permusuhan Tradisional

Dalam dasawarsa 1960-an kejadian-kejadian utama dalam ingatan rakyat Kamboja adalah perang-perang melawan Vietnam, penganiayaan orang-orang Kamboja oleh orang-orang Vietnam, dan kegembiraan orang-orang Kamboja melakukan apa yang mereka sebut *Kap Yuon*, artinya 'memotong orang Vietnam'. Seorang pejabat Kamboja menulis pada tahun 1856 : "Kita berbahagia membunuh orang-orang Vietnam; kita sudah tidak takut akan mereka, betapa berkuasa mereka pun." Dia mengatakan kepada pengikut-pengikutnya untuk membunuh semua orang Vietnam yang dapat mereka temukan 'dari bagian utara negeri sampai perbatasan selatan'. Suatu majalah yang sangat populer di Kamboja pada tahun 1969 memuat gambar suatu kelompok orang Kamboja abad ke-19 yang terhasut yang melambaikan senjata dan meneriakkan slogan-slogan mengenai tekad mereka untuk membunuh orang-orang Vietnam. Jadi terdapat suatu latar belakang kekerasan dan prasangka yang akan

\* Diambil dari David Chandler, "Kampuchea-Vietnam : The Roots of Strife", dalam Malcolm Salmon, Ed., *The Vietnam-Kampuchea-China Conflicts* (Universitas Nasional Australia, Maret 1979), hal. 1-7

1 Uraian ini banyak bersumber pada kertas kerja Steve Heder, "The Historical Basis of the Kampuchea-Vietnam Conflict : The Development of the Kampuchean Communist Movement and its Relations with Vietnamese Communism, 1930-70", yang diterbitkan dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 1979



saya bicarakan. Di pihak Kamboja, prasangka ini didasarkan atas persepsi mengenai tingkah laku Vietnam. Di pihak Vietnam prasangka itu sudah barang tentu didasarkan atas tekanan-tekanan Vietnam dan tingkah laku Kamboja.

Pada hemat saya alasan prasangka ini adalah sangat sederhana. Perbatasan kebudayaan antara Kamboja dan Vietnam adalah yang paling tajam di Asia Tenggara. Pada abad ke-19 dia sangat tajam. Dari satu desa ke desa berikutnya terjadi perubahan-perubahan radikal dalam hal-hal fundamental seperti gaya rambut, pakaian, pangan, arsitektur, alat-alat dapur, alfabet, sistem pendidikan, teknik-teknik pertanian, perawatan orang mati, hubungan luar negeri, sikap terhadap sejarah dan lain sebagainya di samping perbedaan bahasa.

Mengenai tingkah laku, sejarahnya menjadi sangat terperinci dalam abad ke-19: mengisi Kamboja Selatan dengan orang-orang Vietnam, melemahkan atau menghancurkan kerajaan Kamboja, dan beberapa kejadian pada awal abad ke-19 seperti invasi dan pendudukan Kamboja oleh Muangthai dan Vietnam. Dari pihak keluarga raja loyalitas bergiliran antara Muangthai dan Vietnam. Kalau seorang raja beraliansi dengan Vietnam, saingan-saingannya akan beraliansi dengan Muangthai; konflik ini akan diselesaikan dengan invasi atau pendudukan oleh kedua negara itu. Berikut ini tiga kutipan dari orang-orang Vietnam. Pada hemat saya kutipan-kutipan itu mempunyai sifat yang tidak terikat waktu yang dapat dikenal dari periode keterlibatan Amerika di Vietnam. Pada tahun 1814 kaisar Vietnam berkata : "Berkat kekuasaan kerajaan kita mereka (orang-orang Kamboja) berhasil merebut kembali negeri mereka dan mengusir musuh. Oleh sebab itu mereka sekarang harus berusaha menangani urusan-urusan demikian rupa sehingga di hari depan mereka bertindak dalam koordinasi, seperti kalau seorang mengangkat tangannya, jari-jarinya muncul dalam harmoni." Jilid ke-17 sejarah Vietnam mengatakan tentang rakyat Kamboja : "Mereka harus bekerja lebih keras, dan lebih rajin, mereka harus belajar bahasa Vietnam, dan kebiasaan-kebiasaan kita berpakaian dan makan juga harus ditiru. Kalau ada suatu

kebiasaan yang usang dan biadab yang mereka miliki, kebiasaan itu harus disederhanakan, atau disingkirkan, dan kita harus berusaha mencapai tujuan ini.” Sudah barang tentu ini adalah ”tugas peradaban” sekitar 50 tahun sebelum orang-orang Perancis datang untuk mengumumkan tugas peradaban mereka. Dalam jilid ke-20 sejarah tersebut terdapat suatu kalimat yang sangat familiar bagi saya dewasa ini. Suatu pemberontakan berkobar melawan Vietnam. Sehubungan dengan itu kaisar berkata : ”Bangsa Kamboja, sejak takluk pada kerajaan kita, tidak mengalami kesulitan atau penindasan; mengapa rakyatnya begitu rusuh dan tidak setia kepada kita?” Dan sambil memuji raja Kamboja dalam korespondensi umum, dia mengeluh secara privat: ”rakyat Kamboja selalu mengabaikan perintah-perintah kita.” Sambil berkata kepada mereka di muka umum bahwa mereka telah dewasa, dia menyebutkan mereka secara privat sebagai ”monyet dalam kandang dan burung dalam kurungan.” Bahasa serupa itu sudah barang tentu tidak banyak membantu dialog diplomasi. Apabila semuanya ini ditambah dengan kekerasan yang menghancurkan Kamboja dalam periode 1830-1850, terdapat suatu warisan penghinaan dan kekesalan di kedua pihak, yang diperkuat oleh perasaan superioritas dan amarah berulang yang hanya sedikit berubah dari rezim ke rezim di masing-masing negara. Pemerintah Vietnam sekarang ini, apa pun perasaan sebenarnya, berusaha keras untuk mengatasi rasa superioritas itu; tetapi mengingat ingatan panjang orang-orang, penguasa-penguasa Kamboja rupanya berpendapat bahwa apa pun kata-kata mereka, penguasa-penguasa Vietnam masih percaya akan apa yang selalu dipercayanya; dan apabila mengatakan lawannya, mereka hanya bohong seperti biasanya.

Dalam periode kolonial desa-desa Vietnam di Kamboja Selatan menjadi kantong-kantong. Menjelang akhir abad ke-19 desa-desa itu biasanya katolik dan tidak mengijinkan perkawinan dengan orang-orang Kamboja setempat, berlainan dengan orang-orang Cina. Orang-orang Vietnam tidak kawin dengan bangsa lain, bahkan tidak dengan orang-orang Cina.

Bangsa Vietnam dengan cepat menyesuaikan diri dengan sistem pendidikan Perancis, dan orang-orang Vietnam di Kamboja digunakan oleh Perancis dalam pemerintahan propinsi.

Dalam satu karesidenan Perancis dari 12 orang Indocina yang bekerja di bawah residen Perancis 10 orang adalah orang Vietnam dan hanya 2 orang Kamboja. Mereka ini digunakan sebagai penterjemah. Mereka bukan pegawai kantor; mereka tidak memimpin pekerjaan umum; mereka tidak ditugaskan dalam pembukuan atau riset. Mungkin saya terlalu menekankan soal ini, tetapi petani Kamboja pada dasawarsa 1930-an, sejauh mempunyai hubungan dengan penguasa-penguasa, kemungkinan besar menghadapi seorang birokrat Vietnam, bukan seorang birokrat Kamboja atau Perancis. Orang mudah menjadi kesal dengan hal itu. Koran nasionalis pertama yang terbit di Kamboja pada tahun 1936 berkeberatan dengan kehadiran orang-orang Vietnam dalam pemerintahan. Tajuk-tajuk rencana itu bukan saja tanya mengapa tidak lebih banyak orang Kamboja, tetapi juga mengapa terdapat begitu banyak orang Vietnam. Segi-segi lain tingkah laku Vietnam merupakan landasan Partai Komunis Indocina tahun 1930; kenyataannya tidak dipikirkan adanya komponen Kamboja sebelum 1951. Mengenai komponen Kamboja pada tahun 1950-an, terdapat banyak kekesalan terhadap orang-orang Vietnam di kalangan orang-orang komunis Kamboja terdapat orang-orang Vietnam dan apa yang mereka rasa sebagai penjualan oleh orang-orang Vietnam di Jenewa. Vietnam membiarkan delegasi Sihanouk menentukan seluruh hari depan Kamboja, dan tidak memberikan peranan intern kepada kaum komunis Kamboja. Mereka ini memang tidak begitu aktif, tetapi beberapa ribu di antara mereka mengalami penindasan oleh rezim Sihanouk pada 1950-an dan 1960-an. Sudah barang tentu dalam periode Sihanouk banyak terjadi bentrokan perbatasan dan pancingan Sihanouk oleh rezim Vietnam Selatan, mungkin atas dorongan Amerika. Orang-orang Vietnam di Kamboja itu sendiri menjauhkan diri dari politik Kamboja. Ini berarti bahwa rakyat setempat mencurigai mereka dan mengira bahwa mereka itu orang asing, baik katolik maupun komunis. Mungkin mereka benar. Belum pernah diselidiki, tetapi tempat-tempat di Kamboja dengan banyak orang Vietnam, seperti perkebunan-perkebunan karet dan tempat-tempat perikanan di Kampong Chanang, biasanya aktif mendukung perlawanan Vietnam. Daerah-daerah ini biasanya juga merupakan tempat di mana Partai Komunis Kamboja lebih



mudah berakar dalam periode 1945-1954 daripada di daerah-daerah lain.

### Unsur-unsur Tingkah Laku Masa Lampau

Sekarang kita beralih pada unsur-unsur masa lampau yang dipilih dan digunakan oleh rezim Pol Pot. Kata-kata ini saya gunakan dengan saksama karena sebagian besar masa lampau Kamboja ditolak sama sekali oleh rezim.<sup>1</sup> Khieu Sampan misalnya mengatakan bahwa komune-komune di Kamboja menghasilkan "segala macam noda sosial dan budaya yang kini disingkirkan". Dia berbicara tentang tahap-tahap sejarah Kamboja dari jaman perbudakan sampai pembebasan tahun 1975. Pada tahun 1977 para teoretisi komunis mendorong jaman penerangan itu 15 tahun ke belakang sampai pendirian Partai Komunis Kamboja pada tahun 1960. Karena alasan tertentu mereka mulai era mereka pada tahun AD 1. Dengan demikian terhitung 1960 tahun "perbudakan" dalam masa lampau Kamboja, suatu gagasan yang mudah dijual dan dihafalkan, tetapi tidak dapat dibuktikan.

Dalam masa lampau itu terdapat empat hal yang kiranya berguna untuk pembicaraan kita. Keempatnya dipilih dari pengalaman Kamboja yang lampau. Yang pertama ialah bahwa petani-petani telah membangun candi Angkor. Kaum komunis tidak memperinci mengapa demikian dan tidak menangani persoalan pengabdian yang sukarela sama sekali.

Kedua, petani-petani telah mengalahkan orang-orang Amerika di bawah pimpinan Partai Komunis Kamboja (PKK). Ketiga, patriotisme tradisional menuntut pembunuhan orang-orang Vietnam. *Kampuchea Dossier*, sebuah buku yang diterbitkan pemerintah Vietnam pada tahun 1978, melukiskan suatu serangan Kamboja terhadap sebuah desa Vietnam tak lama sebelumnya di mana para penyerbu datang sambil berteriak

---

<sup>1</sup> Mengenai penolakan masa lampau itu lebih lanjut lihat David Chandler, "The Constitution of Democratic Kampuchea: the Semantics of Revolutionary Change," dalam *Pacific Affairs*, Fall 1976

*"Kap Yuon"*, yang merupakan yel tahun 1840-an. Secara ironis yel ini adalah inti nasionalisme Kamboja di bawah Lon Nol. Satu-satunya segi kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahnya yang diakui oleh rakyat sebagai sah adalah bahwa dia mensponsori tingkah laku anti Vietnam.

Hal keempat yang berguna untuk pembicaraan kita ialah melihat apa yang dipilih oleh para pemimpin dalam taktik dan posisi perundingan mereka terhadap Vietnam. Hal kunci di sini ialah bahwa sejak 1954 diplomasi Kamboja berupa tuntutan agar naskah Kamboja yang telah disiapkan diterima. Orang-orang Kamboja berkata : "Inilah naskah kami; anda dapat menerima atau menolaknya; dalam naskah ini tiada fleksibilitas." Ini adalah suatu taktik yang berhasil di Jenewa pada tahun 1954 ketika wakil-wakil Kamboja terus menerus mengulangi posisi mereka tanpa perubahan. Akhirnya mereka menghabiskan tenaga orang-orang seperti Molotov, sesuatu yang tidak mudah terjadi. Kemudian Sihanouk dan rekan-rekannya mengatakan bahwa yang diperlukan untuk berhasil dalam diplomasi ialah terus menerus mengulangi tuntutan-tuntutan sampai orang-orang memberikan apa yang anda inginkan. Ini adalah kebijaksanaan Kamboja terhadap Vietnam pada 1960-an, dan waktu kuncinya ialah 1966-1967, ketika Sihanouk menuntut jaminan perbatasan. Ini berarti pengakuan peta-peta Kamboja oleh orang-orang asing. Sudah barang tentu peta-peta itu bukan tidak jujur; tetapi Sihanouk tidak mau membicarakan ketidakpastian perbatasan-perbatasan di berbagai edisi peta-peta Indocina Perancis. Apabila dia minta dukungan negara-negara, mereka memberikan atau tidak memberikannya karena berbagai alasan. Pemerintah Vietnam Selatan misalnya tidak mau memberikannya dengan berkata secara kasar : "Kami lebih suka membicarakan persoalan-persoalan ini daripada menerimanya begitu saja." Amerika Serikat menolaknya karena alasan yang sama dan berkata : "Ini bukan urusan kami — ini adalah sesuatu yang harus anda bicarakan dengan orang-orang Vietnam." Sudah barang tentu karena alasan-alasannya sendiri NLF dengan cepat menandatangani persetujuannya dan berkata : "Ya kami menerimanya."

Yang terjadi ialah bahwa Republik Sosialis Vietnam ingin mengadakan pembicaraan-pembicaraan, sedangkan Kamboja berpegang teguh pada posisi Sihanouk/NLF sambil berkata : "Anda telah menyetujuinya pada tahun 1966-1967". Republik Sosialis Vietnam adalah pemerintah yang berkuasa, bukan suatu pemerintah revolusioner. Dia harus mengambil posisi dengan berkata "kami bersedia membicarakan hal-hal ini tetapi tidak bermaksud menerima posisi anda". Ini berarti bahwa mereka menganut politik 'pengkhianatan' yang selalu dianut oleh bangsa Kamboja. Pada hemat saya suatu tragedi Kamboja ialah bahwa pemimpin-pemimpinnya rupanya tidak mampu menerima kenyataan bahwa Kamboja, paling tidak di mata bangsa-bangsa lain (atau lebih tepat kepentingan nasional Kamboja dan nasib rakyatnya), secara sederhana tidak begitu penting seperti rakyat dan kepentingan negara-negara lain. Ini adalah sesuatu yang tidak pernah disadari oleh Sihanouk; dan adalah suatu kehormatan baginya bahwa dia tidak menyadarinya. Kamboja adalah negeri yang paling penting dalam pandangannya. Demikianpun dalam pandangan rezim Pol Pot. Masyarakat mempunyai hirarki seperti masyarakat manapun di Asia Tenggara sebelum 1970 dan dia tidak mau menerima kompromi atau penghinaan dalam bentuk umum mana pun.

Vietnam tidak main-main tetapi sungguh-sungguh bila berkata : "Setelah kami menolong anda begitu banyak (bantuan Vietnam tidak pernah disebutkan di muka umum), mengapa anda begitu rusuh dan tidak setia?" Mengapa mereka tidak masuk akal (seperti Amerika sering mengeluh mengenai Vietnam)? Vietnam seperti Amerika sebelum perang, tetapi tidak semunafik Amerika, menginginkan suatu "penyelesaian rasional" untuk masalah-masalah di Asia Tenggara, agar dapat melaksanakan tugas konsolidasi kemajuan mereka menyusul bertahun-tahun penderitaan. Ini tidak perlu berarti bahwa Kamboja harus menduduki tempat kedua dalam suatu federasi yang dikuasai oleh Vietnam, tetapi berarti bahwa orang-orang Kamboja harus berhenti meneriaki dan menembaki orang-orang Vietnam dan berhenti berlagak seolah-olah negeri mereka membutuhkan begitu banyak hormat. Bangsa-bangsa di dunia kini



umumnya bertingkah laku dengan lebih sedikit semangat tetapi dengan lebih banyak realisme, sedangkan rakyat Kamboja melihat ke dalam dengan ingatan yang luar biasa, sangat bangga atas kemenangan-kemenangan lampau yang mungkin tidak berarti bagi bangsa-bangsa lain tetapi sungguh-sungguh; dan pada tahun 1977 paling tidak suatu kesediaan dipaksakan oleh pemimpin-pemimpinnya yang didukung oleh sebagian rakyatnya untuk bertindak dalam gelanggang internasional, yaitu terhadap Vietnam, dengan intensitas yang sama seperti yang berhasil dalam revolusi. Pertanyaan yang muncul di sini ialah mengapa mereka berbuat demikian. Halaman-halaman berikut ini berusaha memberikan suatu jawaban.

## II. SEBAB-SEBAB DAN POKOK-POKOK SENGKETA KAMBOJA VIETNAM \*

Partai Komunis Indocina (PKI) dibentuk pada tahun 1930. Mula-mula dinamakan Partai Komunis Vietnam, tetapi tidak lama kemudian merubah namanya menjadi Partai Komunis Indocina atas anjuran Komintern. Sekalipun mengungkapkan internasionalisme proletar, nama ini cocok dengan tradisi paternalisme Vietnam terhadap Kamboja dan Laos. Dalam suatu surat awal kepada 'rekan-rekan di Kamboja', pimpinan PKI menulis bahwa "Kamboja tidak mempunyai hak atas suatu Partai tersendiri" dan bahwa "kita sama sekali tidak membayangkan suatu revolusi Kamboja yang terpisah. Hanya mungkin satu revolusi Indocina". Biarpun diakui hak penentuan diri 'penduduk-penduduk minoritas', hal ini dilukiskan dalam kerangka suatu "Uni Republik-republik Soviet Indocina".<sup>1</sup> Ini adalah pemikiran dasawarsa 1930-an.

\* Diambil dari Ben Kiernan, "Kampuchea-Vietnam : the Contemporary Conflict", dalam Malcolm Salmon, Ed., *The Vietnam-Kampuchea-China Conflicts* (Universitas Nasional Australia, Maret 1979), hal. 8-19

1 Dokumen-dokumen dari arsip Kementerian Urusan Kolonial Perancis, yang diklasifikasikan di bawah Slotfor. Lihat catatan kaki 18 Pierre Rousset, "Cambodia : Background to the Revolution," dalam *Journal of Contemporary Asia*, 7 (1977), hal. 513-538

Posisi ini diubah pada tahun 1940, ketika Sidang Pleno Kedelapan Komite Sentral PKI memutuskan "untuk menyelesaikan persoalan nasional dalam kerangka masing-masing dari ketiga negeri, yaitu Vietnam, Laos dan Kamboja, dan . . . untuk menciptakan keadaan baik bagi rakyat Kamboja dan Laos untuk mengembangkan semangat kemerdekaan dan kedaulatan . . ." <sup>1</sup> Tetapi sikap superioritas Vietnam tetap bertahan dalam PKI. Bulan Juni 1950, selama perjuangan bersenjata melawan Perancis, Komite Pembebasan Rakyat Kamboja yang disponsori oleh PKI membuka suatu sekolah latihan politik untuk kader di daerah-daerah yang telah dibebaskan dari Kamboja. Menurut Kantor Berita Vietnam, program studi meliputi kebijaksanaan politik revolusi Kamboja sebagai bagian revolusi Indocina, dan pengalaman-pengalaman revolusi Vietnam". <sup>2</sup>

Kemudian pada tahun 1951 PKI dibagi menjadi tiga partai : Partai Buruh Vietnam, Partai Revolusioner Rakyat Lao dan Partai Rakyat Kamboja. Sejak tanggal itu partai Vietnam tidak menyebutkan "Federasi Indocina" di muka umum, tetapi terus menerus menekankan perlunya suatu "hubungan khusus antara ketiga partai itu melawan imperialisme". Namun sikap-sikap lama sampai batas-batas tertentu masih bertahan. Bulan Juni 1952 Komite Kader Viet Minh di Kamboja mengemukakan bahwa "Partai Rakyat Khmer bukan pelopor kelas pekerja, tetapi partai pelopor bangsa . . ." Kalimat ini menunjukkan bahwa Partai Vietnam masih memandang rendah status Marxis-Leninis rekan Kambojanya. <sup>3</sup>

Resolusi-resolusi Konperensi Jenewa mengenai Indocina tahun 1954 memberikan suatu pukulan berat kepada kaum komunis Kamboja. Sedangkan partai-partai Vietnam dan Laos diberi daerah-daerah aman, kaum komunis Kamboja bahkan tidak diijinkan ikut dalam Konperensi. Sebagai akibatnya

- 1 *History of the August Revolution* (Hanoi : Foreign Languages Publishing House, 1972), hal. 28-29
- 2 Berita Kantor Berita Vietnam 1 Agustus 1950, yang disiarkan oleh Dinas Informasi Siaran Luar Negeri CIA Amerika Serikat dalam bahasa Inggris pada 3 Agustus 1950, EEE2
- 3 Pesan Komite Urusan Kini (Ban Thuong Vu) dari Komite Kader Viet Minh (Ban Can Su) di Kamboja, 24 Juni 1952. US Government Translation of Unclassified Captured Documents, Encl. No. 1, Desp. No. 598, from Saigon

mereka terpaksa pergi ke pengasingan, atau mengadu nasib mereka dengan pemerintah Sihanouk yang diberi kekuasaan penuh atas wilayah Kamboja. Diharapkan bahwa konsesi taktis kamp sosialis ini akan meletakkan dasar bagi kemajuan-kemajuan revolusioner yang lebih besar untuk jangka panjang dengan hanya berusaha memperkuat apa yang dianggap mungkin dalam jangka pendek. Tetapi bagi banyak orang dalam Partai Komunis Kamboja itu berarti bahwa mereka dijual.

Enam tahun berikutnya sangat merugikan Partai Rakyat Kamboja. Kader yang ditindas pemerintah mengalami nasib yang sama seperti kaum revolusioner di Vietnam Selatan yang juga dilucuti senjatanya dan ditindas oleh pemerintah Diem. Walaupun mendapat dukungan rakyat yang berarti,<sup>1</sup> Partai mengalami kekalahan dalam pemilihan-pemilihan 1955 dan 1958 sebagai akibat intimidasi pemilih oleh polisi, gangguan terhadap para calon, pembubaran rally-rally politik, pemenjaraan anggota-anggota partai dan calon-calon partai, dan sensoran koran-koran;<sup>2</sup> partai kehilangan senjata dan tidak mempunyai wilayah untuk dituju. Namun pada 1955 seorang calon Partai Khmer mendapatkan 25% suara dalam daerah pemilihannya walaupun di penjara selama seluruh kampanye pemilihan.

Konsolidasi kekuasaan dan penyingkiran partai-partai oposisi oleh Sihanouk pada 1958 berarti bahwa akan dilancarkan suatu kampanye penindasan kaum revolusioner yang bahkan lebih sengit. Redaktur koran partai dibunuh di muka umum di luar asrama militer di Phnom Penh pada tahun itu. Dalam tahun yang sama, menurut Pol Pot, 90% kader partai juga disingkirkan.<sup>3</sup> Bulan September 1960 partai secara rahasia

---

1 Shihanouk mengakui bahkan pada tahun 1958 bahwa 39 dari 90 distrik Kamboja adalah "merah" atau "merah muda". Lihat "Le Communisme an Cambodge", dalam *France-Asia*, 15. 144, 145, 1958, hal. 192-206 dan 290-306

2 Lihat Michael Vickery, "Looking Back at Cambodia," dalam *Westerly* (Universitas Australia Barat), 4 Desember 1976, hal. 14-28. Vickery menyimpulkan bahwa menurut International Control Commission pemilihan itu adalah wajar dan secara demikian menunjukkan pengawasan serupa itu tak banyak berarti

3 Pidato di Phnom Penh pada proklamasi formal Partai Komunis Kamboja, 27 September 1977



mengadakan kongres pertamanya untuk mempelajari dan menganalisa situasi yang gawat itu.

Dalam kongres itu diambil suatu keputusan untuk menganut suatu strategi politik swadaya yang baru, tanpa bergantung pada bantuan kamp sosialis, yang dalam praktek berarti partai komunis Vietnam. Son Ngoc Ming, pemimpin partai yang paling setia pada garis Vietnam, dipecat dari jabatannya. Mengingat akibat-akibat yang parah dari ketergantungan pada sarana-sarana parlementer perjuangan tanpa perlindungan kekuatan bersenjata, partai juga memutuskan untuk menyiapkan suatu pemberontakan bersenjata melawan rezim feodal dan pendukung-pendukung imperialisnya, dengan basis di daerah pedesaan. Sementara itu kaum komunis Vietnam terlibat dalam pertarungan mati-hidup dengan imperialisme Amerika. Penting bagi mereka bahwa Kamboja tidak digunakan sebagai basis dari mana mereka dapat diserang dari belakang. Dengan demikian mereka mendukung politik netral Sihanouk dalam konflik biar-pun menindas komunisme di negerinya. Jelas bahwa imperialisme Amerika menempatkan partai Vietnam dalam suatu dilemma sehubungan dengan Kamboja. Dilemma ini tidak dapat diatasi secara yang memuaskan bagi partai Kamboja maupun Vietnam, dan tiada alasan untuk mengharap bahwa orang-orang Vietnam akan banyak berkorban bagi partai Kamboja, khususnya setelah partai ini menganut garis merdekanya sendiri.

Digulingkannya rezim Sihanouk pada tahun 1970 menciptakan suatu situasi baru. Aliansi Lon Nol yang baru dengan Amerika Serikat dan serangan-serangannya terhadap tempat-tempat persembunyian komunis Vietnam mengancam revolusi Vietnam, dan secara demikian membuka jalan bagi kerjasama erat antara partai Vietnam dan partai Kamboja untuk melawan rezim Phnom Penh. Namun maksud-maksud kedua partai di Kamboja tetap berlainan. Kaum komunis Vietnam ingin bebas dari gangguan sehingga dapat leluasa meneruskan serangan-serangan mereka terhadap pasukan-pasukan Amerika di Vietnam, dan bersedia menerima berkuasanya kembali Sihanouk

atau bahkan dilumpuhkannya tentara Lon Nol di daerah-daerah perbatasan. Di lain pihak, maksud partai Kamboja adalah suatu revolusi petani di Kamboja yang akan meletakkan dasar bagi suatu masyarakat yang swadaya dan sosialis. Biarpun bisa bersama-sama, maksud-maksud kedua partai itu lepas satu sama lain dan kadang-kadang bentrok.

Harus dikatakan bahwa kendati bentrokan dan persaingan itu berlangsung banyak kerjasama antara mereka, khususnya sesudah Pertemuan Puncak Rakyat Indocina di Cina Selatan bulan April 1970. Kerjasama ini sebagian besar berakhir setelah Persetujuan Paris tentang Vietnam ditandatangani awal 1973. Biarpun tidak menghasilkan genjatan senjata, persetujuan ini membebaskan banyak pesawat pembom Amerika Serikat yang sebelumnya beroperasi atas Vietnam untuk digunakan melawan tentara revolusioner Kamboja. Selama enam bulan sampai Agustus 1973, sekitar 200.000 orang Kamboja tewas atau luka-luka dalam salah satu kampanye pemboman yang paling intensif selama perang. Akan tetapi selama ini berlangsung, orang-orang Vietnam mendesak kaum komunis Kamboja untuk berunding dengan Lon Nol, lagi pula mengurangi suplai senjata mereka bagi mereka, sebagai bagian implementasi Persetujuan Paris. Kaum komunis Kamboja, yang selalu menolak untuk berunding dengan Lon Nol dan terpaksa menderita akibat-akibat tindakan Vietnam untuk mengadakan suatu persetujuan perdamaian dengan rezim Thieu, sekali lagi merasa dijual oleh partai komunis Vietnam. Laporan-laporan mengenai pertengkaran serius, khususnya mengenai suplai senjata, tertanggal dalam tahun itu.

### Federasi Indocina

Biarpun kaum komunis Vietnam tidak mengajukan usul 'Federasi Indocina' sejak pembubaran PKI tahun 1951, tidak diragukan bahwa mereka menginginkan lebih banyak pengaruh di Phnom Penh daripada yang disetujui oleh Partai Komunis Kamboja. Menurut Nayan Chanda : "Pengamat-pengamat di

Hanoi berpendapat bahwa solidaritas Indocina adalah suatu dogma untuk Hanoi agar dapat memainkan peranan pelopor di Asia Tenggara."<sup>1</sup> Pendapat itu benar atau tidak, Nayan Chanda mengutip seorang pejabat Vietnam : "Kami menuntut suatu hubungan khusus karena dalam sejarah tiada contoh lain hubungan serupa itu seperti bila dua bangsa membagi antara mereka setiap butir beras, setiap peluru, penderitaan dan kemenangan."

Phnom Penh menginginkan suatu hubungan biasa dengan Vietnam, bukan suatu hubungan khusus, yang dibatasi radio Phnom Penh sebagai berikut : "Suatu 'persahabatan istimewa' dan 'solidaritas istimewa' adalah suatu persahabatan tanpa batas, suatu solidaritas tanpa batas."<sup>2</sup>

### Perbatasan Laut

Pada hemat saya perbatasan laut merupakan suatu faktor yang cukup penting dalam sengketa ini. Walaupun tidak terjadi pertempuran di laut atau pulau-pulau yang merupakan perbatasan maritim antara kedua negara sejak Juni 1975, ada petunjuk-petunjuk bahwa perbedaan-perbedaan pendapat yang serius mengenai perbatasan laut itu merupakan faktor kegagalan untuk berdamai pada tahap ini. Pantas dicatat bahwa persengketaan ini adalah sangat penting bagi Kamboja, bukan saja karena ada kemungkinan-kemungkinan besar menemukan minyak dan gas alam di dasar laut yang disengketakan itu, tetapi juga karena sebagian besar landas kontinen Kamboja yang tersedia disengketakan dengan Vietnam atau Muangthai, sedangkan kedua negara belakangan ini mempunyai area-area landas kontinen di mana kedaulatan mereka tidak ditantang.<sup>3</sup>

---

1 Nayan Chanda, "Anatomy of the Conflict," *Far Eastern Economic Review*, 13 Januari 1978

2 Dilaporkan dalam *Asiaweek*, 27 Januari 1978

3 J.R.V. Prescott, "Asia's Maritime Boundary Problem," dalam *Dyason House Papers* 2, 4 Maret 1976, hal. 1-4



Pada 1966 diadakan perundingan-perundingan perbatasan antara pemerintah Sihanouk, NLF Vietnam dan Republik Demokrasi Vietnam. Sebagai hasilnya, kaum komunis Vietnam bersedia mengakui bahwa pulau-pulau di sebelah utara garis Brévié — ditetapkan oleh Gubernur Jenderal Indocina Perancis tahun 1939 — adalah masuk Kamboja. Mengingat ini, penolakan Vietnam untuk mengakui garis itu sebagai perbatasan internasional, tetapi semata-mata sebagai suatu garis yang membatasi 'jurisdiksi administratif dan polisi', pasti nampak akademis untuk orang-orang Kamboja. Tahun 1970 Vietnam mengumumkan versinya sendiri yang berlainan tentang perbatasan laut,<sup>1</sup> biarpun posisinya pada tahun 1978 ialah bahwa tidak dicapai persetujuan dalam perundingan-perundingan tahun 1966. Bulan Mei 1976 orang-orang Vietnam berusaha meninjau kembali perbatasan Kamboja-Vietnam, khususnya perbatasan maritimnya, dan merencanakan mencaplok sebagian besar laut Kamboja. Orang-orang Kamboja melihatnya sebagai menyalahi persetujuan (biarpun tahun 1966 tidak ada bukti bahwa telah dicapai suatu persetujuan perbatasan laut) dan menghentikan perundingan-perundingan.<sup>2</sup>

Orang-orang Vietnam setuju bahwa mereka telah mengubah sikap mereka mengenai perbatasan laut, yaitu dari pengakuan *de facto* garis Brévié sebagai perbatasan, sejak 1966. Nayan Chanda mengutip seorang pejabat Vietnam sebagai mengatakan : "Pada waktu kami menyetujui garis Brévié kami tidak menyadari masalah-masalah perairan teritorial, landas kontinen dan seterusnya — gejala-gejala baru."<sup>3</sup>

Sambil menunjukkan bahwa perselisihan lepas pantai itu penting baginya, medio 1977 Vietnam menunjuk ketua delegasinya ke Konferensi Hukum Laut untuk Kedutaan Besar di Phnom Penh. Ini terjadi tidak lama setelah ia mengklaim zone ekonomi lepas pantai 200 mil pada bulan Mei 1977, yang bersama-sama dengan klaim Muangthai yang baru saja diajukan, hanya akan membiarkan satu segitiga laut dan dasar laut yang

1 Lihat *Vietnamese Studies*, 28, 1970

2 J.R.V. Prescott, "Asia's Maritime Boundary Problem," *loc. cit.*; lihat juga peta dalam *Vietnamese Studies*, 28, 1970

3 *Far Eastern Economic Review*, 3 Februari 1978, hal. 23

kecil di tangan Kamboja. Kamboja rupanya baru menyebutkannya secara terang-terangan sebagai lawan ketika Menlu Vietnam menandatangani suatu komunike bersama dengan Indonesia dan Muangthai serta berjanji akan merundingkan sengketa-sengketa maritim secara damai.

### Gerakan-gerakan Pembebasan

Mengenai gerakan-gerakan pembebasan sepanjang daerah-daerah perbatasan yang bisa menimbulkan salah paham, yang paling penting terdapat dalam suatu daerah yang sebagian besar penduduknya terdiri atas orang-orang Khmer yang tinggal di Vietnam dan sepanjang perbatasan, distrik-distrik Vietnam Triton dan Tinh Bien antara Hatien dan Chaudoc. Menurut suatu peta Perancis yang diterbitkan tahun 1949 dan suatu peta pemerintah Saigon yang diterbitkan tahun 1972, penduduk distrik-distrik ini hampir seluruhnya orang Khmer.<sup>1</sup> Di daerah ini saja pada bulan Mei 1977 jatuh 40% seluruh korban Vietnam sepanjang perbatasan,<sup>2</sup> dan selama Januari 1978 dalam pertempuran besar-besaran terdapat 'laporan-laporan persisten tentang kekalahan-kekalahan Vietnam' di daerah ini.<sup>3</sup> Alasan-alasan khususnya masih belum jelas, biarpun terdapat petunjuk-petunjuk.

Menurut pembelot-pembelot Khmer, yang laporannya disiarkan lewat radio Phnom Penh Januari 1978, segala sesuatunya tidak baik di antara 700.000 atau lebih orang Khmer yang tinggal di Delta Mekong Vietnam, yang mereka kenal sebagai Kamboja Bawah (Krom). Lewat radio mereka mengatakan bahwa 'gerakan perjuangan Khmer Kamboja Krom' (KKK) yang mempunyai hubungan dengan CIA, masih aktif dan

1 *Carte Ethnolinguistique* (Service Geographique de l'Indochine, 1949). *An Annotated Atlas of the Republic of Vietnam*, (Kedutaan Besar Amerika Serikat di Saigon, 1972), hal. 40

2 *Facts and Documents on Democratic Kampuchea's Serious Violations of the Sovereignty and Territorial Integrity of the Socialist Republic of Vietnam* (Kemlu Vietnam, 6 Januari 1978)

3 *Asiaweek*, 27 Januari 1978, hal. 20

bulan April 1976 bahkan 'menjadi kuat melawan penguasa-penguasa Vietnam'. Dengan basis di daerah 'Tujuh Pegunungan' dari distrik-distrik Triton dan Tinh Bien, gerakan itu melakukan perlawanan bersenjata melawan kaum komunis Vietnam. Sumber-sumber pengungsi yang independen melaporkan suatu serangan terhadap suatu pos artileri perbatasan Vietnam di daerah itu pada 5 Mei 1977 yang berhasil menghancurkan sejumlah meriam.<sup>1</sup> Serangan ini tidak disebutkan dalam daftar lengkap laporan pelanggaran perbatasan oleh orang-orang Kamboja, dan oleh sebab itu rupanya dilakukan oleh gerakan KKK. Akan tetapi bulan Nopember 1977 KKK mengalami kekalahan demi kekalahan, pemimpinnya tewas dalam aksi, dan tentara pembebasan terpecah. Kemudian empat anggota pimpinannya yang selamat/direkrut oleh Vietnam sebagai mata-mata di Kamboja, dan mereka semuanya membelot ke pihak Kamboja pada bulan Desember 1977.<sup>2</sup> Suatu pertempuran besar berkobar di daerah ini pada 16 Juni 1978.

### Penentuan Perbatasan dan Demarkasi

Dalam pernyataan mereka pada 20 Januari 1978, Vietnam mengatakan bahwa peta perbatasan Kamboja yang resmi yang diterbitkan tahun 1977 'tidak sesuai dengan fakta-fakta sejarah'. Suatu penelitian menunjukkan bahwa peta itu dalam dua hal menyimpang dari peta-peta perbatasan kedua negara yang lama. Yang pertama adalah perbatasan maritim yang dibicarakan di atas.

Yang lain adalah apa yang dalam peta-peta sebelumnya dilukiskan sebagai salient propinsi Vietnam Tay Ninh yang menonjol di propinsi Kamboja Kompong Cham. Lima peta yang berlainan memberikan bentuk-bentuk yang berbeda-beda. Semua berbeda pendapat mengenai hubungan antara perbatasan dan sebuah sungai di daerah itu, biarpun setuju bahwa perbatasan tidak mengikuti sungai itu. Ini adalah penting karena

- 1 Laporan *New York Times* dalam *Sydney Morning Herald*, 10 Agustus 1977
- 2 *Evidence on the Vietnamese Aggression against Democratic Kampuchea* (Kemlu Kamboja, Februari 1978), hal. 1-63



penguasa-penguasa kolonial Perancis rupanya tidak pernah menempatkan satu dari dua tanda yang dimaksud untuk menggariskan perbatasan salient yang menyerupai kotak ini.<sup>1</sup> Sementara peta itu juga menunjukkan sejumlah desa dengan nama Khmer sedikit dalam wilayah Vietnam. Desa serupa itu rupanya paling tidak merupakan salah satu sebab perbedaan dalam bentuk salient di berbagai peta itu. Tingginya prosentase Khmer di antara penduduk daerah itu, yang dicatat pada tahun 1949 dan 1972 dalam peta-peta tersebut, lebih mempersulit persoalannya. Menyusul perundingan-perundingan tahun 1966, Vietnam di muka umum mengakui kedaulatan Kamboja atas desa-desa Khmer di daerah-daerah sengketa di perbatasan itu.

Peta-peta Front Persatuan Nasional Kamboja dan komunis, yang diterbitkan sesudah 1970 tetapi mungkin menunjukkan perbatasan-perbatasan yang sama seperti peta yang diterbitkan oleh pemerintah Sihanouk, semuanya menunjukkan salient itu sebagai wilayah Kamboja. Keyakinan Kamboja bahwa daerah ini jelas miliknya mungkin menerangkan banyaknya korban sipil Vietnam (sampai 50% seluruh korban sipil sepanjang seluruh perbatasan pada tahun 1977) yang jatuh di daerah ini. Vietnam mengatakan bahwa pasukan-pasukan Kamboja menyerangnya untuk mendudukinya. Ini berlainan dengan maksud penghancuran yang menurut Vietnam di belakang serangan-serangan Kamboja terhadap sasaran-sasaran militer Vietnam di tempat-tempat lain sepanjang perbatasan.<sup>2</sup>

Suatu peta Vietnam dengan serangan-serangan Kamboja setempat menunjukkan adanya usaha untuk merebut salient yang berbentuk kotak ini dari kekuasaan Vietnam. Daerah ini adalah salah satu tempat persembunyian Vietnam yang penting selama perang anti Amerika. Rupanya Vietnam memanggil pulang pasukan-pasukannya dari tempat-tempat persembunyian di Kamboja itu sesudah perang, tetapi tidak langsung; sementara

1 Lihat peta no. 4 dalam Sarin Chhak, *Les Frontiers du Cambodge* (Paris, 1966). Untuk bagian ini dan berikutnya saya banyak mengambil dari Stephen R. Heder. Lihat analisisnya dan analisa Lowell Finley mengenai sengketa Kamboja-Vietnam dalam *Southeast Asia Chronicle*, 64, September-Oktober 1978.

2 Lihat ulasan Stephen R. Heder dan Lowell Finley tentang konflik Kamboja-Vietnam dalam *Southeast Asia Chronicle*, 64, September-Oktober 1978

pasukan Vietnam tetap tinggal di daerah lain untuk suatu periode yang tidak diketahui. Tetapi lebih serius bagi Kamboja adalah pemukiman di daerah ini oleh orang-orang sipil Vietnam, kaum pengungsi yang mengungsi dari peperangan di negeri mereka tetapi tidak kembali ketika perang berakhir. Itulah klaim Kamboja. Di samping itu ada kemungkinan pemukiman bekas penduduk kota di zone-zone ekonomi baru yang ditetapkan oleh pemerintah Vietnam sesudah 1975.

Ini menimbulkan persoalan kelangsungan wilayah Kamboja yang sangat peka, melawan ekspansionisme pemukim-pemukim, seperti orang-orang Kamboja melihatnya. Dalam pandangan mereka inilah cara dengan mana negeri mereka hampir dihapus dari peta (seperti negara tetangga Champa) oleh Vietnam dan Muangthai pada abad ke-19, dan kemudian dipotong oleh Muangthai dalam Perang Dunia II. Nasib Kamboja yang gawat itu merupakan suatu persoalan yang menguasai nasionalisme Khmer.

Sebuah peta yang diterbitkan oleh Paul Hamlyn pada pertengahan 1970-an menunjukkan suatu area Kamboja yang luas sebagai bagian Muangthai, termasuk Battambang; ini jelas merupakan perbatasan yang untuk sementara dianut oleh Muangthai dalam Perang Dunia II. Itu tiga puluh tahun yang lalu. Sejak April 1978 pemimpin-pemimpin Khmer secara terang-terangan berbicara tentang 'membela ras Kamboja' terhadap rencana-rencana Vietnam untuk 'mencaplok seluruh Kamboja dan melenyapkan rasnya pada akhir periode yang telah ditetapkan'; 'membela harkat nasional dan ras Kamboja untuk menjamin kelangsungan hidupnya'. Mereka mengatakan bahwa bangsa Khmer 'tidak menginginkan jiwa bangsa Kamboja dipadamkan', atau rasnya dilenyapkan. Mereka memperjuangkan hak untuk menentukan 'sendiri nasib kita, dan agar ras Kamboja abadi'.

Dengan hubungan ini adanya sengketa perbatasan itu — secara ironis — rupanya merupakan suatu alasan penting mengapa Kamboja tidak menanggapi seruan Vietnam untuk berunding. Persetujuan-persetujuan tahun 1966-1967 antara pemerintah Vietnam dan pemerintah Kamboja menghasilkan



pernyataan-pernyataan Vietnam bahwa dia mengakui dan berjanji akan menghormati 'keutuhan wilayah Kamboja dengan perbatasannya sekarang ini'. Ini adalah pernyataan-pernyataan *unilateral* (Kamboja tidak mengakui perbatasan-perbatasan Vietnam) dan sebagai tanggapan Kamboja setuju untuk secara permanen membekukan klaim-klaimnya atas 'wilayah-wilayah yang hilang' seperti Delta Mekong dan daerah-daerah kecil yang secara tidak sah dipindahtanggankan kepada Vietnam oleh Perancis antara 1870 dan 1914.

Ini berarti bahwa Kamboja secara formal menganggap bahwa perbatasan-perbatasannya tidak boleh dilanggar, tidak boleh diubah dan tidak boleh disentuh, yaitu bahwa perbatasan-perbatasan itu tidak boleh disentuh oleh perundingan-perundingan untuk disesuaikan lebih lanjut. Sebagai akibatnya Kamboja memegang hak untuk memutuskan (demi keuntungannya) hal-hal yang tidak pasti dalam penentuan tapal-tapal batas. Hal-hal tidak pasti ini sudah barang tentu kecil (salient propinsi Tay Ninh rupanya merupakan kasus khusus) karena penentuan Perancis dalam kebanyakan hal cukup jelas. Akan tetapi pentingnya hak ini untuk Kamboja tidak dapat dipersoalkan, seperti dijelaskan oleh seorang editor pemerintah pada tahun 1969 dalam periode Sihanouk :

"Kebanyakan pemerintah asing menganggap bahwa Kamboja tidak begitu sehat karena memberikan arti yang tidak semestinya kepada 'beberapa pulau kecil yang tidak dihuni,' beberapa aere hutan, dan bahkan kepada beberapa batu kuno (Preah Vihear). Mengapa tidak melepaskan semuanya ini untuk mereka yang menginginkannya, karena bukanlah ini harga, dengan biaya minimal, untuk memulihkan hubungan baik dengan tetangga-tetangga? Orang-orang Thai dan Vietnam . . . . tak henti-hentinya menyatakan itikad baik mereka terhadap Kamboja, keinginan mereka untuk menyelesaikan untuk selamanya masalah perbatasan dalam semangat persahabatan . . . . (Orang-orang lain) tidak mengerti mengapa Kamboja tidak mau menganut pandangan yang luas . . . . Soalnya bukanlah harga tanah yang diklaim tetapi lebih banyak. Di Saigon maupun Bangkok, (mereka) hanya akan memperhatikan minimum kepuasan yang bersumber pada klaim-klaim ini sebagai suatu tanda bahwa Kamboja *mulai* 'mengurangi kekerasannya. . . .' Adalah pasti bahwa penyerahan suatu potong tanah nasional akan mengakibatkan suatu kejutan psikologis bagi orang-orang Khmer maupun perasaan tak berdaya terhadap maksud-maksud ekspansionis tetangga-tetangga mereka . . . . cara tradisional yang digunakan Kerajaan Annam . . . . adalah 'menyerobot' tanpa henti-hentinya. Klaim-klaim yang aktual adalah 'modest dan masuk akal. . . .' tetapi kita mengetahui dari pengalaman bahwa cara yang dimulai seara ini secara tak terhindarkan berakhir dengan aneksasi daerah-daerah, kemudian propinsi-propinsi dan akhirnya seluruh tepi kiri sungai Mekong. . . .



Tetapi Kamboja . . . . tidak bermaksud jatuh ke dalam perangkap tetangga-tetangganya dan juga tidak ingin menjadi korban keeurangan diplomasi. Perbatasannya sekarang ini adalah garis pertahanan Khmer yang terakhir . . . . menerima baik usul untuk berunding . . . . akan merupakan suatu pengakuan kekalahan terakhir secara diam-diam".<sup>1</sup>

Orang-orang Kamboja rupanya merasa bahwa Vietnam akan melakukan yang sama pada tahun 1978. Bagaimana pun juga, adalah jelas bahwa orang-orang Kamboja memandang perbatasan-perbatasan sebagai tak dapat ditawar-tawar ketika mereka menghentikan perundingan-perundingan di Phnom Penh tahun 1976 segera setelah jelas bahwa Vietnam bermaksud 'menggariskan kembali' perbatasan maritim.

Kamboja memutuskan hubungan diplomasi dengan Vietnam pada 31 Desember 1977. Pada hari itu Vietnam, Laos dan Muangthai membentuk suatu Komite Proyek Pembangunan Mekong 'sementara,' untuk memanfaatkan potensi hidrolika dan irigasi yang luar biasa dari sungai itu. Kamboja menolak untuk bergabung dengan komite ini dan kemungkinan bahkan melihat proyek itu sebagai ancaman berat bagi kemerdekaannya. Pada tahun 1972 suatu tinjauan Bank Dunia mengenai rencana pembangunan Mekong itu mengemukakan bahwa rencana pembangunan dua bendungan besar, satu di Stung Treng di Kamboja, akan menggusur 700.000 orang Khmer dan petani Lao. Akan tetapi keuntungan pokoknya akan jatuh di tangan Saigon dan Bangkok. Tinjauan itu melanjutkan : "Karena Vietnam maupun Muangthai mengandalkan instalasi-instalasi jauh di pedalaman Kamboja, pemimpin-pemimpin Kamboja akan menghadapi pilihan melayani kepentingan-kepentingan saingan-saingan mereka — atau akibat-akibat militer dan politiknya kalau mereka menolaknya." <sup>2</sup>

Pendek kata, terdapat banyak perbedaan penting antara pemerintah Kamboja dan pemerintah Vietnam, historis, teritorial dan ideologis. Yang kurang jelas ialah apakah per-

1 *Kamboja*, Phnom Penh, 15 Juni 1968, hal. 16-17

2 Surat-surat dalam *Far Eastern Economic Review*, 1 September 1978

bedaan-perbedaannya itu sendiri adalah fundamental, ataukah akibat faktor-faktor lain 'pertentangan-pertentangan antara orang-orang' itu menjadi 'pertentangan-pertentangan permusuhan' <sup>1</sup>

### III. PROSPEK PENYELESAIAN SENGKETA

Sengketa Kamboja-Vietnam itu meningkat secara dramatis menjadi perang terbuka pada 25 Desember 1978 ketika Vietnam melancarkan suatu invasi besar-besaran dan rezim Pol Pot memberikan perlawanan sengit. Maksud Vietnam ialah menyelesaikan sengketa dengan kekerasan senjata dalam rangka realisasi cita-cita federasi Indocina di bawah dominasinya dan pengamanan sisi Barat Daya-nya sehubungan dengan sengketa dengan RRC. Kamboja bukan saja merupakan hambatan utama bagi realisasi cita-cita federasi itu, melainkan juga mengancam keamanannya, khususnya karena bersekutu dengan RRC yang mengancamnya dari sebelah utara.

Dalam suatu blitzkrieg Vietnam berhasil merebut Phnom Penh dan mensponsori dibentuknya suatu pemerintah baru di bawah pimpinan PM Heng Samrin yang pro Hanoi. Akan tetapi sejauh ini dia tidak berhasil mencapai maksudnya itu karena pasukan-pasukan Pol Pot memberikan perlawanan gigih dan dalam hal ini dapat mengharapkan dukungan rakyat yang anti Vietnam. Dalam keadaan itu harapannya untuk menyelesaikan kampanye ini sebelum musim hujan gagal. Kekuatan pansernya menjadi lumpuh dan pasukan-pasukan Pol Pot bukan saja dapat bernafas lagi melainkan juga melancarkan serangan-serangan balasan untuk merebut kembali daerah-daerah yang diduduki musuh. Secara demikian peperangan menjadi berlarut-larut dan banyak menghabiskan tenaga Vietnam. <sup>2</sup>

---

1 Untuk analisa kemudian mengenai apa yang pada hemat saya adalah faktor-faktor yang lebih mendasar dalam konflik itu, lihat *Nation Review*, 17-23 Nopember 1978, hal. 8.

2 Lihat *Time*, 30 Juli 1979.

Perekonomian Vietnam, yang telah banyak menderita sebagai akibat panen buruk beberapa tahun dan salah urus yang berat, menjadi semakin parah. Selain itu invasi Kamboja ini memancing invasi RRC ke Vietnam Utara yang banyak menimbulkan kerusakan serta mengganggu perekonomiannya, khususnya karena Vietnam terpaksa mengadakan mobilisasi untuk menghadapi ancaman RRC itu. Beberapa minggu kemudian RRC menarik pasukan-pasukannya dari wilayah Vietnam, tetapi keadaan tetap tegang karena Vietnam menolak tuntutan yang diajukan RRC sebagai syarat perdamaian agar menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja maupun Laos. Dalam situasi ini RRC menempatkan ratusan ribu pasukan di daerah-daerah perbatasannya dengan Vietnam dan Laos, dan Vietnam harus bersiap siaga untuk menghadapi segala kemungkinan.

Sementara itu keadaan di Kamboja tetap memusingkan Hanoi. Sisa-sisa pasukan Pol Pot masih mampu mengganggu pasukan-pasukan Vietnam yang menjadi setengah lumpuh akibat musim hujan, sedangkan pemerintah Heng Samrin tidak berhasil mendapat dukungan rakyat yang luas karena dianggap sebagai boneka Vietnam musuh mereka. Bulan Juni pasukan-pasukan Khmer yang dianggap loyal terhadap Heng Samrin mengusir garnisun Vietnam di pelabuhan Kratie. Walaupun berhasil merebutnya kembali dengan cepat, Vietnam terkejut juga dan mendatangkan pasukan-pasukan Pathet Lao dari Laos. Akan tetapi ini berarti bahwa Hanoi berusaha mengisi satu kantong dengan mengosongi kantong lain. Pasukan-pasukan Pathet Lao itu dibutuhkan di Laos Utara di mana suku-suku yang didukung RRC menyelundupkan senjata untuk gerilyawan-gerilyawan suku Meo yang anti Vietnam.<sup>1</sup> Lagi pula RRC memusatkan pasukan-pasukan dekat perbatasan dan sewaktu-waktu dapat menyerbu Laos untuk mengusir pasukan-pasukan Vietnam yang ditempatkan di negara itu dan secara demikian menggagalkan ambisi hegemoni Vietnam di Indocina.

Selain itu dunia internasional umumnya mengecam invasi Vietnam di Kamboja itu dan menuntut agar pasukan-

---

1 *Ibid.*



pasukannya ditarik mundur. Kebanyakan negara menolak mengakui pemerintah Heng Samrin dan membela hak bangsa Kamboja untuk menentukan nasibnya sendiri. Intervensi Vietnam di Kamboja dinilai sebagai melanggar kedaulatan dan kemerdekaan negara ini dan harus segera mungkin dihentikan.

Dengan demikian Vietnam mendapat banyak tekanan agar merubah kebijaksanaannya terhadap Kamboja. Rupanya juga tidak ada pilihan lain baginya. Tanpa perubahan itu dia akan menghadapi bencana baik militer maupun politik dan ekonomi. Dalam keadaan itu Vietnam kiranya akan dapat menerima suatu penyelesaian politik berupa pembentukan suatu pemerintah koalisi yang netral di Kamboja. Dengan jaminan bahwa pemerintah koalisi serupa itu tidak anti Vietnam dan pro Peking, dia kiranya akan bersedia menarik pasukan-pasukannya.<sup>1</sup> Suatu Kamboja netral serupa itulah juga yang diinginkan oleh negara-negara ASEAN, khususnya Muangthai. Sebagai negara netral, Kamboja dapat berfungsi sebagai penyangga antara negara-negara itu dan Vietnam yang telah muncul sebagai kekuatan dominan di kawasan, dan berkat kekuatan militernya bisa mempunyai ambisi ekspansionis.

---

1 Lihat *Far Eastern Economic Review*, 6 Juli 1979; lihat juga *Foreign Report*, 18 Juli 1979

# PENGUNGSI INDOCINA : LATAR BELAKANGNYA, AKIBATNYA DI NEGARA-NEGARA ASEAN DAN USAHA PENYELESAIANNYA

Endi RUKMO

## PENDAHULUAN

Makin meningkatnya arus pengungsi Indocina ke negara-negara ASEAN sebetulnya telah disadari sejak tiga bulan terakhir tahun 1978. Menurut perhitungan pada akhir bulan Nopember 1978 jumlah pengungsi Indocina di negara-negara ASEAN mencapai 183.261 orang dengan perincian sebagai berikut : 135.000 orang di Thailand (tidak termasuk sekitar 40.000 orang Vietnam yang mengungsi pada saat perang Indocina pertama tahun 1950-an); 42.511 orang di Malaysia; 3.200 orang di Indonesia; 2.250 orang di Pilipina dan 300 orang di Singapura.<sup>1</sup> Dari data itu tampak bahwa yang sudah merasa kewalahan menampung arus pengungsi adalah Thailand dan Malaysia. Bahkan sejak timbulnya kasus 2.500 pengungsi Vietnam yang diangkut oleh kapal Hai Hong mendarat di Malaysia, pemerintah Malaysia menganggap bahwa yang datang itu bukan pengungsi murni, tetapi rombongan *imigran gelap*, karena melihat jumlahnya yang besar itu mereka agaknya diorganisasi sejak sebelum keberangkatannya.

Masalah pengungsi Indocina itu semakin gawat lagi setelah bulan-bulan belakangan ini jumlah mereka melonjak secara

---

<sup>1</sup> Lihat endi Rukmo, "Masalah-masalah Pengungsi Indocina di Negara-negara ASEAN," dalam *Suara Karya* tanggal 26 Desember 1978

drastis. Menurut perhitungan PBB tanggal 15 Juli 1979 tercatat : di Thailand terdapat 178.417 orang; Malaysia 74.408 orang; di Indonesia 44.247 orang; Pilipina terdapat 4.930 orang dan Singapura ada 821 orang.<sup>1</sup> Tetapi menurut data yang dapat dikumpulkan dari Warta Berita Antara bulan Juni 1979 jumlah pengungsi yang datang di negara-negara ASEAN sudah jauh lebih besar. Di Thailand jumlah pengungsi Indocina itu sudah 233.000 orang; di Malaysia 76.000 orang; di Indonesia 55.000 orang; di Pilipina 4.000 orang dan di Singapura sekitar 1.000 orang.

Bila perkembangan data di atas dibandingkan, ternyata Thailand, Malaysia dan Indonesia telah kedatangan pengungsi yang besar dan telah menimbulkan masalah-masalah sosial, ekonomi dan keamanan yang kritis di negara-negara itu. Kalau Malaysia dan Indonesia dibanjiri pengungsi yang datang dari Vietnam, Thailand dibanjiri pengungsi yang sebagian besar datang dari Laos dan Kamboja. Dari jumlah 233.000 orang itu sekitar 137.000 orang berasal dari Laos dan 87.000 orang berasal dari Kamboja serta hanya sekitar 9.250 orang datang dari Vietnam melalui laut. Mereka yang lari dari Laos kebanyakan terdiri dari gerilyawan Nasionalis Laos yang terdesak oleh operasi-operasi militer pemerintah Laos yang didukung oleh pasukan Vietnam dan mereka yang datang dari Kamboja terdiri dari rakyat biasa yang menghindari perang dan pengikut Pol Pot yang terdesak oleh pasukan rezim Heng Samrin yang didukung oleh pasukan Vietnam.

Beberapa usaha penyelesaian telah dilakukan baik secara regional maupun internasional. Untuk mengatasi pengungsi yang ada, negara-negara ASEAN pada akhir bulan Pebruari telah sepakat untuk mendirikan pusat pemrosesan yang dimaksudkan untuk menampung mereka yang sudah pasti akan diterima di negara-negara ketiga. Tetapi sementara usaha itu sedang dalam penggodakan, arus pengungsi justru makin meningkat. Misalnya pada bulan Mei 1979 saja jumlah pengungsi yang tiba di

---

1 *Sinar Harapan*, tanggal 23 Juli 1979



Malaysia mencapai 29.000 orang.<sup>1</sup> Di Indonesia jumlah pengungsi bulan April naik menjadi 11.060 orang, 14 Juni naik lagi menjadi 31.057 orang<sup>2</sup> dan 27 Juni 1979 telah mencapai 47.000 orang.<sup>3</sup>

Untuk mencegah membanjirinya pengungsi tersebut, Thailand, Malaysia dan Indonesia sepakat untuk mengadakan patroli bersama dan hampir bersamaan waktunya ketiga negara itu mengumumkan untuk mengerahkan patroli darat, laut dan udara. Tindakan tegas lainnya dilakukan oleh Thailand yaitu memulangkan kembali sekitar 36.000 pengungsi Kamboja yang datang sejak pasukan Vietnam menyerbu ke negara itu. Tindakan tegas oleh ketiga negara ASEAN itu agaknya sedikit mempengaruhi arus pengungsi. Banyak pengungsi yang mengubah haluan kapalnya ke Hongkong. Sejak itulah Hongkong kebanjiran pengungsi. Menurut berita terakhir jumlah pengungsi di Hongkong telah mencapai 58.000 orang.<sup>4</sup>

Sikap tegas negara-negara ASEAN dan membanjirnya pengungsi ke Hongkong itulah yang membuat dunia sadar akan bertambah gawatnya masalah pengungsi Indocina itu. Sehingga atas desakan Inggris dan negara-negara Barat lainnya akhirnya suatu konperensi internasional yang membahas masalah itu dilaksanakan di Jenewa tanggal 20-21 Juli yang lalu. Pertemuan-pertemuan internasional lainnya yang juga membahas masalah itu adalah KTT negara-negara industri di Tokyo tanggal 27-28 Juni dan pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN ke-12 di Bali tanggal 28-29 Juni serta pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN dengan para Menteri Luar Negeri Jepang, AS, Australia, dan Selandia Baru.

Dalam pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN itu negara-negara ASEAN secara tegas menunjuk Vietnam sebagai sumber permasalahan, sehingga untuk menyelesaikan masalahnya secara tuntas, harus ada kerja sama dan partisipasi

1 *Antara*, 13 Juni 1979

2 *Tempo*, 23 Juni 1979

3 *Suara Karya*, 28 Juni 1979

4 *Antara*, 2 Juli 1979

yang aktif dari Vietnam. Tetapi sampai sekarang Vietnam tidak mau atau menolak membicarakan sebab-sebab terjadinya pengungsian secara besar-besaran dari para warganya atau keterlibatannya di Laos dan Kamboja. Sedangkan Konperensi Jenewa yang baru lalu itu menurut hemat penulis belum menghasilkan sesuatu yang konkrit seperti yang diharapkan oleh negara-negara ASEAN meskipun telah sedikit mengurangi arus pengungsi yang datang. Konperensi itu hanya menghasilkan janji-janji (komitmen) baik dari negara-negara donor, negara-negara penerima maupun negara yang merupakan sumber dari masalah pengungsi itu. Di samping itu konperensi tersebut cenderung hanya membahas masalah pengungsi perahu yang datang dari Vietnam saja. Sedangkan masalahnya juga termasuk pengungsi-pengungsi yang datang dari Laos dan Kamboja. Bila ASEAN hanya menunggu hasil nyata dari Konperensi Jenewa itu masalahnya akan berlarut-larut karena masih memakan waktu yang lama. Padahal masalah pengungsi yang ada di ASEAN itu sudah mendesak sekali dan harus segera diselesaikan. Oleh karenanya sambil menunggu hasil konkrit dari Konperensi Jenewa itu, tindakan-tindakan lain juga harus diusahakan.

Dalam tulisan ini akan dibahas secara lebih mendalam alasan mengapa Vietnam enggan membicarakan sebab-sebab mengalirnya arus pengungsi itu. Hal ini menyangkut perkembangan di dalam negeri Vietnam sendiri, keterlibatannya pasukan Vietnam di Laos dan Kamboja (pembahasan ini kiranya perlu untuk mengetahui secara benar permasalahan pengungsi Indocina yang ada). Di samping itu juga akan dibahas mengapa negara-negara ketiga sangat lamban di dalam menerima pengungsi-pengungsi Indocina. Dalam penutup akan dikemukakan sikap yang perlu diambil ASEAN dalam menghadapi permasalahan itu selanjutnya.

### SEBAB-SEBAB MENGALIRNYA ARUS PENGUNGSI

Seperti telah disebutkan di atas, Vietnam sampai sekarang masih enggan membicarakan sebab-sebab mengalirnya arus

pengungsi dari Indocina itu. Misalnya di dalam Konperensi Jenewa yang baru lalu Vietnam menolak untuk membicarakan segi-segi politik dari masalah pengungsi Indocina itu dan mendesak untuk lebih menitikberatkan pada segi-segi kemanusiaannya saja. Padahal kalau ditinjau lebih jauh masalah pengungsi yang datang dari Laos dan Kamboja harus diselesaikan lewat pemecahan politik seperti gencatan senjata, penarikan pasukan Vietnam dan lain-lain. Di dalam konperensi itu Vietnam merasa beruntung karena apa yang ditegaskan oleh Sekjen PBB Kurt Waldheim mengenai penekanan pembicaraan masalah pengungsi Indocina itu adalah dari segi kemanusiaannya, sesuai dengan apa yang Vietnam kehendaki. Hal itu sangat tidak menguntungkan pihak ASEAN yang lebih menghendaki penyelesaian permasalahannya secara tuntas baik dari segi kemanusiaannya maupun segi politiknya, seperti yang telah ditegaskan di dalam pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN di Bali tanggal 28-29 Juni yang lalu.

Di dalam pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN itu para Menteri Luar Negeri sependapat bahwa Vietnam bertanggung jawab atas pengungsian besar-besaran tanpa akhir dari kaum emigran gelap dan mempunyai peranan yang menentukan dalam mengatasi masalah tersebut dari sumbernya. Mereka sangat menyesalkan kenyataan bahwa Vietnam tidak mengambil sesuatu langkah efektif untuk menghentikan pengungsian massal tersebut. Para Menteri Luar Negeri ASEAN selanjutnya menyatakan sangat prihatin terhadap mengalirnya kaum emigran gelap Kampuchea yang tak henti-hentinya ke dalam wilayah Thailand sebagai akibat intervensi dan operasi-operasi militer di Kampuchea.<sup>1</sup>

Salah satu kekecewaan Thailand pada Konperensi Jenewa juga disebabkan oleh adanya kecenderungan dalam konperensi itu untuk hanya membicarakan masalah pengungsi yang datang dari Vietnam. Sedangkan para pengungsi yang datang dari Laos dan Kamboja sangat sedikit sekali disinggung. Jadi negara-

<sup>1</sup> Lihat komunike bersama pada akhir konperensi para Menteri Luar Negeri ASEAN di Bali tanggal 28-29 Juni 1979, pasal 23



negara ASEAN umumnya dan Thailand khususnya menganggap Konferensi Jenewa itu kurang berhasil karena tidak mencapai apa yang diharapkan dan hasilnya itupun masih jauh dari kenyataan karena baru berupa komitmen dan masih membutuhkan waktu yang sangat lama, sedang masalah pengungsi Indocina itu sudah sangat mendesak dan harus segera ditanggulangi.

Untuk mengetahui permasalahan yang sebenarnya kita harus kembali kepada perkembangan di dalam negeri Vietnam dan kemudian melihat politik luar negeri Vietnam yang dikaitkan dengan konflik antara Vietnam dan RRC dan hubungannya dengan konflik yang lebih besar yaitu antara RRC dan Uni Soviet. Tetapi penulis hanya akan membatasi diri pada perkembangan di Vietnam yang berkaitan langsung dengan mengalirnya arus pengungsi Indocina. Sedangkan pembahasan yang lebih mendalam tentang konflik-konflik tersebut di atas dibahas di dalam karangan lain di dalam nomor ini juga.

Setelah pemerintah Hanoi pada tahun 1976 berhasil mengintegrasikan secara politik kedua Vietnam, pada bulan Maret 1978 pemerintah Hanoi mulai melaksanakan usaha pengintegrasian sistem sosial dan ekonomi. Secara bertahap pemerintah mengadakan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru. Pada tanggal 3 Maret 1978 pemerintah mulai menasionalisasikan perusahaan-perusahaan swasta dan kemudian mengeluarkan suatu kebijaksanaan yang isinya membatasi kekayaan orang-orang Vietnam cukup untuk memenuhi kebutuhan minimal saja dan selebihnya disita untuk negara. Pada tanggal 3 Mei 1978 pemerintah mulai menyatukan mata uang di seluruh Vietnam.

Kebijaksanaan baru pemerintah Vietnam itu di samping ditujukan untuk mencapai masyarakat sosialis komunis, juga dimaksudkan untuk menanggulangi masalah perekonomian di dalam negeri yang sangat kritis akibat keadaan perang selama lebih dari 30 tahun. Beban berat itu ditambah lagi dengan ikut campurnya Vietnam di Laos dan Kamboja. Untuk mencukupi tersedianya cadangan pangan bagi rakyatnya pemerintah men-

jalankan program pemindahan penduduk ke desa-desa guna menggarap pertanian di daerah yang disebut "New Economic Zone". Lebih dari satu juta penduduk Vietnam Selatan telah direlokalisasi di daerah itu dan direncanakan dalam jangka 20 tahun 10 juta penduduk (kebanyakan dari Selatan) dapat dipindahkan ke daerah itu.<sup>1</sup>

Masalah ekonomi itu menjadi lebih parah dengan adanya musim hujan yang panjang sehingga menghancurkan sekitar 932.000 ha sawah, dan mengakibatkan banjir besar yang menyebabkan 4,5 juta orang kehilangan tempat tinggal. Di samping itu hampir tiga juta ton beras juga ikut hancur, demikian pula terjadi kehancuran irigasi-irigasi baru. Bencana lain yang menimpa adalah kehancuran sekitar 365.000 ha tanah pertanian di Vietnam oleh hama karena sangat kurangnya persediaan obat anti hama (pestisida) dan kurang effisiennya peralatan penyemprotan hama. Karenanya tidak diragukan lagi Repelita tahun 1976-1980 akan mengalami kegagalan.<sup>2</sup>

Parahnya perekonomian di dalam negeri Vietnam itu mempercepat pelaksanaan kebijaksanaan baru pemerintah. Hal tersebut sangat membuat kepanikan sekitar 800.000 orang keturunan Cina yang tinggal di kota Cholon, di mana terdapat 30.000 perusahaan swasta. Mereka itu tidak terbiasa bekerja kasar di bidang pertanian, karenanya lebih baik mereka lari dari Vietnam. Larinya mereka itu sebetulnya juga didorong oleh beberapa faktor lain yaitu : (1) ketakutan orang Vietnam bahwa orang-orang keturunan Cina itu akan digunakan oleh RRC sebagai alat untuk menguasai Vietnam; (2) adanya diskriminasi rasial di mana anak-anak orang keturunan Cina tidak diijinkan untuk memasuki sekolah-sekolah dan orang-orang Cina tidak diijinkan untuk bekerja; (3) adanya ketegangan yang makin meningkat antara Vietnam dan RRC. Dengan alasan ini maka jelas bila pengungsi-pengungsi yang datang dari Vietnam itu 70% lebih adalah keturunan Cina.

1 Lihat *The Americana Annual 1979, Yearbook of Encyclopedia Americana*, New York, Grolier Inc., 1979, hal. 539

2 *The Americana Annual 1979, op. cit.*, hal. 540

Dalam usaha menanggapi masalah pengungsi itu, pemerintah Hanoi selalu menyatakan bahwa orang-orang yang ke luar dari Vietnam itu tidak dapat menyesuaikan diri dengan sistem sosialis. Mereka ini dianggap sebagai kaum reaksioner, borjuis dan tidak memenuhi syarat bagi program pemerintah yang hendak dicapai. Dalam menghadapi persoalan ini agaknya pemerintah Hanoi berbeda dengan rezim Pol Pot yang menjalankan teror pembunuhan besar-besaran terhadap orang-orang yang tidak disenangi. Pemerintah Vietnam mengambil jalan dengan menekan mereka supaya meninggalkan Vietnam.

Ada tiga keuntungan bagi pemerintah Vietnam dengan pengusiran orang-orang keturunan Cina itu. *Pertama*, pemerintah memanfaatkan pengungsian itu untuk mengisi kas negara. Majalah *Far Eastern Economic Review* yang terbit tanggal 15 Juni memberitakan bahwa pemerintah Vietnam telah menerima dari perjalanan para pengungsi itu uang sebesar US\$ 115 juta atau 2,5% dari GNP. *Kedua*, dengan tidak membunuh mereka atau memasukkan mereka ke kamp-kamp kerja paksa, pemerintah Vietnam mengharapkan masih dianggap berperikemanusiaan. Di samping itu mendirikan kamp-kamp kerja paksa itu memerlukan biaya yang tidak sedikit. *Ketiga*, pemerintah Vietnam sudah tidak mempunyai beban dengan adanya orang-orang yang dianggapnya reaksioner dan borjuis itu, sehingga maksud untuk membangun masyarakat sosialis ala Moskow itu akan tercapai, karena orang-orang keturunan Cina yang dianggapnya dapat digunakan oleh RRC sudah disingkirkan.

Di samping itu intervensi tentara Vietnam ke Laos dan Kamboja, yang secara resmi didasarkan atas Perjanjian Persahabatan dan Kerja sama antara masing-masing negara itu dengan Vietnam (Vietnam-Laos tanggal 18 Juli 1977 dan Vietnam Kamboja tanggal 18 Pebruari 1979), ikut mendorong meningkatnya arus pengungsi. Meningkatnya operasi-operasi militer yang dilakukan oleh pasukan pemerintah Laos yang ditunjang oleh pasukan Vietnam, misalnya, mengakibatkan banyak gerilyawan nasionalis mengungsi ke Thailand.



Konflik Kamboja-Vietnam yang terus meningkat sejak bulan Desember 1977, di mana pasukan Vietnam memulai intervensinya ke Kamboja dengan ditunjang oleh peralatan militer berat dan pesawat-pesawat tempur dengan dalih membebaskan wilayah-wilayah Vietnam yang sebelumnya direbut Kamboja, mendorong banyak penduduk Kamboja melarikan diri dari negaranya mencari daerah yang lebih aman. Intervensi ini juga mengakibatkan terus terdesaknya pasukan rezim Pol Pot yang didukung RRC.

Makin terdesaknya pasukan Pol Pot itu agaknya menimbulkan kemarahan RRC. Pada pertengahan tahun 1978 pemerintah Beijing memutuskan untuk menghentikan semua bantuannya kepada Vietnam. Penghentian bantuan itu agaknya memperparah keadaan ekonomi di dalam negeri Vietnam, karena dengan adanya penghentian itu Vietnam sangat kekurangan bahan-bahan baku untuk pembangunan, sehingga proyek-proyek yang mendapat bantuan RRC semuanya berhenti. Hal itu lebih lanjut mengakibatkan banyak tenaga ahli dan teknisi RRC ingin pulang ke RRC dan membuat kepanikan sekitar 300.000 orang keturunan Cina yang tinggal di Vietnam sebelah utara (sekitar Hanoi). Kepanikan semakin meningkat dengan terjadinya kontak-kontak senjata di perbatasan kedua negara. Terus memburuknya hubungan kedua negara itu mengakibatkan sekitar 250.000 orang keturunan Cina mengungsi ke wilayah RRC.

Itulah perkembangan-perkembangan yang terjadi sehingga arus pengungsi dari Vietnam, Kamboja dan Laos mengalir ke negara-negara lain khususnya ke negara-negara ASEAN yang secara geografis letaknya bertetangga dengan ketiga negara itu. Arus pengungsi itu menambah beban yang tidak ringan bagi negara-negara ASEAN, khususnya Thailand, Malaysia dan Indonesia. Dari perkembangan-perkembangan di atas jelaslah bahwa memang Vietnam pantas disebut sebagai sumber segala permasalahan mengalirnya arus pengungsi Indocina. Jadi tepatlah bila konperensi para Menteri Luar Negeri ASEAN ke-12 di Bali itu menunjuk Vietnam sebagai negara yang bertanggung jawab atas masalah pengungsi itu.

## USAHA-USAHA UNTUK MENGATASI MASALAH PENGUNGSI INDOCINA

Penanggulangan masalah pengungsi Indocina itu sebetulnya telah diusahakan oleh PBB melalui United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Sejak para pengungsi mengalir dari negara-negara Indocina tahun 1975, UNHCR telah berhasil memukimkan mereka kembali ke negara-negara ketiga terutama ke negara-negara Barat seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Jerman Barat dan lain-lain. Di dalam tabel di bawah ini ditunjukkan berapa orang sudah diterima di negara-negara ketiga. Dari tabel tersebut jelas bahwa sebetulnya yang diterima itu belum cukup untuk mengatasi masalah pengungsi itu

TABEL

### PENGUNGSI YANG TELAH DIMUKIMKAN KEMBALI\*

Negara Penerima	Jumlah
1. Amerika Serikat	210.000
2. Perancis	48.579
3. Australia	19.464
4. Hongkong	15.000
5. Kanada	12.812
6. Jerman Barat	3.438
7. Malaysia	1.586**
8. Swiss	1.557
9. Inggris	1.477
10. Belgia	1.255
11. Norwegia	869
12. Selandia Baru	812
13. Denmark	568
14. Belanda	376
15. Austria	338
16. Swedia	262
17. Israel	168
18. Jepang	51

Catatan : \* diurutkan menurut besarnya pengungsi yang diterima sejak tahun 1975  
 \*\* jumlah itu seluruhnya datang dari Kamboja setelah negara itu jatuh ke tangan kaum komunis dan semuanya beragama Islam.

Sumber : *The Economist*, Mei 19, 1979, hal. 14

secara tuntas. Oleh karenanya negara-negara ASEAN terus mendesak kepada negara-negara ketiga khususnya dan masyarakat internasional pada umumnya untuk membantu sepenuhnya mengatasi masalah pengungsi itu. Hingga kini, sementara jumlah pengungsi yang ada di kamp-kamp pengungsi masih menumpuk telah datang pengungsi-pengungsi baru, sehingga negara-negara ASEAN masih tetap mengalami kesulitan-kesulitan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kesulitan-kesulitan itu. Faktor *pertama*, negara-negara penerima itu sangat lamban dalam memproses penerimaan para pengungsi tadi. Hal itu disebabkan oleh kriteria-kriteria yang dipakai untuk menerima mereka. Misalnya Amerika Serikat, seperti yang dikatakan oleh Duta Keliling Amerika Serikat, Dick Clark, mempunyai kriteria-kriteria tertentu untuk menerima pengungsi Indocina itu yaitu : (1) mereka yang mempunyai saudara dekat yang tinggal di Amerika Serikat; (2) mereka yang mempunyai hubungan dengan atau bekerja untuk Amerika Serikat di Vietnam Selatan dahulu; (3) mereka yang pernah mempunyai hubungan kerja pada perusahaan-perusahaan Amerika Serikat atau pernah belajar di Amerika Serikat; (4) mereka yang mempunyai hubungan keluarga tetapi tidak dekat, atau sama sekali tidak mempunyai hubungan dengan Amerika Serikat. Di samping itu mereka itu juga harus berbadan sehat, tidak berpenyakit menular. Prioritas pertama adalah mereka yang mempunyai keahlian yang dibutuhkan di Amerika Serikat. Demikian pula negara-negara penerima lainnya tentu mempunyai persyaratan yang berbeda yang disesuaikan dengan keadaan negara masing-masing. Kelambanan ini juga tampak pada jumlah pengungsi yang diterima dari Indonesia. Jumlah pengungsi yang telah tiba di Indonesia yang terhitung hingga tanggal 27 Juni mencapai sekitar 47.000 orang, tetapi yang diterima di negara-negara ketiga baru mencapai 1.183 orang.

Faktor *kedua* adalah sulitnya mendapatkan bantuan pembiayaan dari badan-badan amal dunia. Mereka itu hanya meneriakkan hak-hak asasi tetapi tidak pernah berbuat sesuatu.



Misalnya dalam menjawab kecaman dari badan-badan amal dunia ketika Thailand melaksanakan pengembalian 36.000 pengungsi Kamboja, PM Kriangsak Chamanand mengatakan bahwa Thailand sudah tidak sanggup lagi mengurus pengungsi-pengungsi itu. Thailand harus mengutamakan kepentingan nasionalnya. Badan-badan amal dunia itu selalu mendengungkan hak-hak asasi, tetapi tidak pernah berbuat sesuatu yang konkrit. Sementara itu pemerintah Malaysia juga mengeluh bahwa derasnya arus pengungsi Vietnam belakangan ini mengganggu keuangan pemerintah Malaysia dan Malaysia membutuhkan banyak tenaga untuk mengatasi masalah itu.

Faktor *ketiga* adalah terganggunya stabilitas keamanan dan sosial dalam negeri negara-negara ASEAN. Di Thailand pengungsi yang datang dari Kamboja dan memadati daerah perbatasan dapat menimbulkan situasi keamanan yang berbahaya. Terdesaknya pasukan Khmer Merah menyebabkan mereka akan melintasi wilayah perbatasan Thailand-Kamboja, dan hal ini akan mendorong pasukan Kamboja mengejar mereka melintasi perbatasan. Sementara itu Malaysia, di mana terdapat masalah sosial antara golongan Cina dan Melayu, akan dibebani lagi dengan datangnya pengungsi-pengungsi Indocina (Vietnam) yang 70% lebih adalah orang-orang Vietnam keturunan Cina. Sedang di Indonesia datangnya pengungsi-pengungsi itu menyebabkan harga barang-barang di daerah-daerah yang didatangi pengungsi itu naik dan penyelundupan meningkat. Hal itu berarti menambah beban yang berat bagi Indonesia.

Rencana pendirian pusat pemrosesan pengungsi di pulau Galang merupakan salah satu usaha negara-negara ASEAN untuk menanggulangi masalah pengungsi Indocina. Kesepakatan pendirian pusat pemrosesan oleh negara-negara ASEAN itu pada dasarnya akan dilaksanakan bila negara-negara ketiga berjanji sungguh-sungguh akan mengambil mereka seluruhnya tanpa sisa masalah yang dibebankan pada negara-negara ASEAN. Bagi Indonesia menurut Menteri Luar Negeri Republik Indonesia pusat pemrosesan itu adalah untuk : (1) mengembalikan reputasi internasional Indonesia di bidang kemanusiaan; (2) memisahkan

pengungsi dengan rakyat karena menimbulkan gejolak harga yang tentu menyulitkan penduduk sendiri; (3) meningkatnya secara drastis penghuni di daerah-daerah yang kecil itu membutuhkan fasilitas-fasilitas baru; (4) pengurusan yang tidak jelas. Sebagai penduduk sementara seharusnya diurus oleh pemerintah setempat. Tetapi ditinjau dari segi keamanan mereka itu diurus oleh petugas keamanan. Jadi tidak jelas sebetulnya siapa yang berwenang mengurus mereka itu; (5) biaya akan ditanggung UNHCR, sehingga meringankan beban Indonesia.

Tetapi apa yang terjadi? Konperensi Jakarta yang berlangsung tanggal 15-16 Mei 1979 yang khusus diadakan untuk membahas pusat pemrosesan itu dan dihadiri oleh 18 duta dari negara-negara industri, yang dianggap akan memberikan bantuan keuangan, Duta Besar Vietnam, wakil-wakil ASEAN dan Sekretaris Jenderal ASEAN tampaknya gagal mencapai tujuan. Laporan yang dibacakan secara serius oleh Indonesia yang juga menjelaskan tentang situasi, fasilitas dan pembiayaannya pada akhirnya tidak mendapat tanggapan dari pada delegasi negara-negara donor. Mereka ini menghendaki UNHCR mengadakan studi kelayakannya. Bila hal itu telah dilaksanakan, mereka baru akan mempertimbangkan bantuan keuangannya.

Penulis anggap konperensi Jakarta itu gagal karena masalah pengungsi Indocina itu sudah mendesak dan harus cepat-cepat diselesaikan. Padahal bila kita menunggu proses pendirian pusat pemrosesan itu akan memerlukan waktu yang cukup lama, yaitu waktu yang dibutuhkan untuk studi kelayakan UNHCR dan realisasinya. Perlu diketahui bahwa tahun anggaran UNHCR itu mulai 1 Maret. Sehingga pendirian itu baru dapat dilaksanakan Maret tahun depan dan beberapa waktu diperlukan sampai semua fasilitas selesai dikerjakan.

Di samping itu rencana pendirian pusat pemrosesan itu disalahartikan oleh Vietnam, sehingga sejak disepakatinya pendirian pusat pemrosesan itu arus pengungsi justru makin deras. Indonesia yang masih lemah dalam fasilitas, tidak sanggup membendung arus pengungsi yang terus meningkat itu. Dalam

waktu satu hari saja pengungsi meningkat 6.000 orang. Pada tanggal 26 Juni pagi pengungsi baru berjumlah sekitar 41.000 orang, pada malam harinya sudah mencapai 47.000 orang.

Kesulitan itu semakin sukar dipecahkan dengan adanya usaha terpisah dari pihak Vietnam untuk mengatur keberangkatan orang-orang Vietnam yang ingin beremigrasi ke luar negeri. Di dalam pertemuan antara pemerintah Vietnam dengan pihak UNHCR di Hanoi tanggal 29-30 Mei 1979, kedua belah pihak telah menyusun suatu program penertiban keberangkatan pengungsi-pengungsi Vietnam yang terdiri dari tujuh pasal yaitu :

1. Dalam waktu sesingkat-singkatnya akan diberikan ijin ke luar (exit) bagi mereka yang hendak meninggalkan Vietnam dan menetap di negara lain. Jumlahnya tergantung dari besarnya permohonan yang hendak pergi dari Vietnam dan kemampuan negara penerima memberikan visa masuk;
2. Penyaringan bagi mereka yang mendapat ijin berangkat berdasarkan program ini, di mana mungkin akan dilakukan berdasarkan daftar yang disiapkan pemerintah Vietnam dan daftar yang disiapkan negara penerima. Nama yang tercantum pada kedua daftar itu, diijinkan berangkat. Jika namanya hanya tercantum pada salah satu daftar, hal ini akan dibicarakan lagi oleh UNHCR dan pemerintah Vietnam atau pemerintah negara penerima;
3. UNHCR akan berusaha keras memperoleh dukungan negara-negara penerima yang potensial bagi program ini;
4. UNHCR dan pemerintah Vietnam akan menunjuk masing-masing pejabatnya untuk bekerja sama yang lebih erat bagi penerapan program tersebut;
5. Pejabat-pejabat tersebut diijinkan melakukan kegiatan di Hanoi, Ho Chi Minh City dan kalau perlu mengunjungi tempat-tempat lain untuk memperlancar operasi-operasi pemberangkatan;
6. Pemberangkatan-pemberangkatan tergantung dari sarana-sarana pengangkutan yang tersedia;



7. Pemerintah Vietnam, sesuai dengan undang-undang Vietnam yang berlaku, akan menyediakan semua fasilitas dalam melaksanakan program tersebut.<sup>1</sup>

Untuk negara-negara ASEAN usaha Vietnam itu dapat mempersulit memecahkan permasalahan yang ada di negara-negara ASEAN, karena dengan adanya usaha terpisah itu perhatian UNHCR dan negara-negara penerima akan terpecah. Padahal negara-negara ASEAN ingin masalah pengungsi yang ada di luar Vietnam dipecahkan lebih dahulu. Oleh karenanya negara-negara ASEAN mendirikan pusat pemrosesan. Bila pihak Vietnam menghendaki UNHCR segera menjalankan fungsinya untuk kepentingan Vietnam itu, maka masalah yang ada di negara-negara ASEAN akan tertunda.

## PENUTUP

Dari uraian di atas jelas kiranya bahwa vietnam merupakan sumber dari permasalahan pengungsi Indocina baik yang datang dari Vietnam sendiri, maupun yang datang dari Laos dan Kamboja. Di samping itu ada gelagat bahwa Vietnam tidak mau bekerja sama dengan negara-negara ASEAN guna menyelesaikan masalah, tetapi justru berusaha sendiri dengan maksud agar orang-orang yang tidak disenangi itu segera ke luar dari Vietnam.

Sedangkan pihak negara-negara ASEAN agaknya menghadapi suatu dilema. Di satu pihak, ditinjau dari segi kemanusiaan mereka merasa wajib dan seyogyanya menerima mereka untuk sementara, tetapi di lain pihak penerimaan sementara itu akan mempengaruhi keadaan sosial, ekonomi dan bahkan keamanan di dalam negeri masing-masing negara ASEAN. Untuk menyelesaikan secara tuntas masalah pengungsi itu negara-negara ASEAN harus mendesak : (1) agar Vietnam menanggukkan rencana tujuh pasalnya itu sampai masalah pengungsi di ASEAN diselesaikan; (2) agar negara-negara penerima segera merealisasi janji-janji mereka untuk meningkatkan baik bantuan keuangan maupun penerimaan pengungsi sehingga tidak meninggalkan sisa masalah di negara-

1 *Antara*, Warta Berita, tanggal 23 Juni 1979

negara ASEAN. Hal itu berarti negara-negara ASEAN harus berusaha menekan negara-negara penerima untuk mengubah kriteria-kriteria penerimaan para pengungsi dan tidak saja terbatas kepada mereka yang mempunyai saudara, pernah bekerja di negara penerima atau mempunyai keahlian yang dibutuhkan di negara itu. Karena justru mereka yang tidak mempunyai keahlian itu perlu mendapatkan tempat penampungan yang lebih baik di negara-negara maju yang memang memiliki sarana penampungan yang lebih baik seperti perumahan, kesehatan, pangan, pendidikan dan lain-lain. Dengan demikian apa yang sering dikampanyekan oleh negara-negara Barat mengenai hak asasi manusia sungguh dilaksanakan.

Di samping itu negara-negara ketiga atau negara-negara penerima agar sungguh-sungguh mempunyai itikat baik untuk ikut menyelesaikan masalah pengungsi Indocina itu secara tuntas dan bukan saja karena adanya desakan dari Inggris, sebab Hongkong telah dibanjiri oleh pengungsi.

Bila negara-negara asal pengungsi itu (Vietnam, Kamboja, Laos) menjalankan kebijaksanaan yang toleran terhadap para penduduknya, sebetulnya masalah pengungsi itu dapat ditekan seminimal mungkin. Tetapi hal itu tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya tekanan dan kerja sama internasional. Di sini sebetulnya Uni Soviet dan RRC dapat berperan besar, karena konflik yang terjadi di kawasan Indocina itu semakin berlarut-larut dengan adanya ambisi Uni Soviet dan RRC untuk memperbesar pengaruhnya di Asia Tenggara. Bila kedua negara besar itu mau mengekang diri agaknya arus pengungsi dapat dihentikan.

Sikap negara-negara MEE untuk menghentikan segala bantuan mereka kepada Vietnam dan mengalihkan bantuan tersebut untuk membantu mengatasi masalah pengungsi Indocina di negara-negara ASEAN harus didukung. Negara-negara lain perlu mengikuti tindakan negara-negara MEE itu sehingga tekanan internasional akan mengubah sikap Vietnam dan pendukung-pendukungnya dan masalah pengungsi itu dapat segera diselesaikan.

# **INDUSTRI PERBANKAN ASEAN : SEBUAH TINJAUAN KUALITATIF**

J. PANGLAYKIM

## **PENDAHULUAN**

Para pengusaha bank dari negara-negara ASEAN berkumpul di Bali bulan Januari 1979 atas prakarsa ASEAN Banking Council (Dewan Perbankan ASEAN). Karena yang ditunjuk menjadi tuan rumah kali ini adalah Indonesia maka para anggota Dewan dan pengusaha-pengusaha bank peserta telah menjatuhkan pilihannya atas Bali sebagai tempat pertemuan.

Dewan Perbankan ASEAN kini telah berusia tiga tahun. Para pengusaha bank ASEAN ingin mengetahui apa saja yang kiranya dapat dicatat sebagai prestasi badan tersebut selama ini. Sejak semula ada kelompok-kelompok pengusaha bank tertentu yang telah menyatakan kekurangpercayaannya atas kegunaan atau manfaat hasil-hasil pertemuan semacam yang diadakan di Bali.

Satu kelompok mengetengahkan, karena pada akhirnya yang akan membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan menentukan arah pengembangan perbankan adalah pemerintah beserta aparatur birokrasinya, maka sebaiknya soal-soal ini diserahkan saja kepada pemerintah masing-masing negara ASEAN. Kelompok lainnya berpendapat, bahwa mereka mungkin dapat memberikan penerangan-penerangan kepada pemerintah mereka masing-masing tentang perkembangan-perkembangan di dalam



industri perbankan regional. Mungkin mereka akan mengajukan beberapa masalah kepada pemerintah mereka masing-masing untuk memperoleh pembimbingan dan dengan demikian mereka akan lebih banyak menempuh suatu garis "mencari titik-titik pertemuan" daripada "mempermasalahkan perbedaan-perbedaan".

Kelompok yang lain lagi yang terdiri dari para bankir yang "mengikuti arus" saja menghadiri pertemuan tersebut tetapi dalam pada itu mereka sekedar bersikap "tunggu dan lihat". Mereka mengikuti pertemuan dan tetap bungkem tetapi memasang mata dan telinga lebar-lebar.

Maksud karangan yang singkat ini bukanlah membahas industri perbankan ASEAN secara mendalam dan terperinci tetapi mengajukan beberapa bahan pemikiran yakni bahan pemikiran mengenai beberapa masalah yang menurut hemat penulis perlu mendapat perhatian yang lebih besar.

## DENOMINATOR BERSAMA

Pada pertemuan-pertemuan antara kelompok-kelompok yang majemuk biasanya akan ada hal-hal yang mungkin dijadikan suatu denominator bersama kelompok-kelompok tersebut. Biasanya akan ada hal-hal di mana mereka memperlihatkan kecenderungan mencapai kesepakatan dan hal-hal di mana pandangan-pandangan mereka justru tidak dapat dipertemukan. Dengan demikian maka seandainya yang hendak dicapai adalah peningkatan kualitatif dan bukan kuantitatif maka dapatlah diperkirakan bahwa di kalangan Dewan Perbankan ASEAN akan ada kelompok-kelompok yang akan mencari denominator bersama itu.

## KEPERCAYAAN

Hal yang membawa pertumbuhan dan pengembangan bagi setiap bank dan industri perbankan adalah kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

Dengan demikian maka "barang" terpenting yang dijual bank baik yang berukuran kecil maupun yang berukuran besar adalah kepercayaan. Para nasabah bank harus mempunyai kepercayaan mereka akan dapat menerima kembali uang yang didepositokan mereka. Di lain pihak bank yang meminjamkan uang kepada nasabah pun harus mempunyai kepercayaan ia akan mendapat kembali uang yang dipinjamkannya itu pada waktu-waktu yang sudah ditentukan terlebih dahulu. Uang yang dipinjamkan kepada nasabah bukanlah milik bank tetapi milik pemegang-pemegang rekening sungguhpun banyak orang mengira uang pinjaman dari bank itu adalah kepunyaan bank yang bersangkutan.

Sepanjang pengetahuan penulis dewasa ini belum ada bank-bank yang dapat membanggakan diri memiliki modal sendiri yang cukup besarnya untuk dipinjam-pinjamkan kepada para nasabah mereka. Hanya sebagian yang kecil saja dari jumlah yang biasa dipinjamkan oleh bank adalah milik bank sendiri. Dengan demikian maka para peminjam harus sadar bahwa karena uang yang mereka pinjam itu adalah milik masyarakat, mereka harus bertanggung jawab penuh dalam mengembalikan pinjaman itu pada waktu-waktu yang sudah disepakati.

Pimpinan sebuah bank mempunyai kepercayaan para pegawainya yang bertugas menyelenggarakan peminjaman uang akan melakukan tugas mereka itu berdasarkan asas-asas perbankan yang sehat. Pegawai-pegawai bank itu pun harus mempunyai keyakinan bahwa para peminjam tidak akan menyalahgunakan kepercayaan yang telah diberikan. Dengan kata lain landasan bersama yang berlaku bagi industri perbankan ASEAN adalah *kepercayaan*.

Dalam kenyataannya kepercayaan ini sering digoyahkan tidak saja karena para bankir sendiri tetapi juga para pemegang rekening, peminjam dan pemegang saham melakukan penyimpangan-penyimpangan dari norma-norma yang sudah ditentukan. Demikian pula ada pihak-pihak di luar kalangan organisasi perbankan yang sering menyalahgunakan jasa-jasa in-

dustri perbankan. Namun demikian tidaklah berarti kepercayaan sudah hilang sama sekali. Penyimpangan-penyimpangan dari norma-norma yang sudah ditentukan selalu terjadi dan ini bukan suatu gejala yang hanya terjadi di negara-negara berkembang. Di negara-negara di mana industri perbankan sudah jauh lebih maju segi-segi penyimpangan semacam itu pun masih selalu ada sebagaimana terbukti dari kejatuhan banyak bank besar di negara-negara Barat misalnya Herstat Bank di Jerman Barat dan lain-lain bank di Amerika Serikat, Swiss dan negara-negara lainnya.

### Uang dan Kepercayaan

Sering dikatakan uang adalah barangnya seorang bankir tetapi sebagaimana telah dijelaskan di atas hal utama yang memungkinkan tersedianya uang pada bank adalah kepercayaan. Uang adalah bentuk konkrit kepercayaan itu. Dalam konteks ini uang harus ditafsirkan dalam arti yang luas. Ia dapat berarti alat-alat keuangan yang dipakai dalam industri perbankan seperti misalnya apa yang dinamakan bills of exchange dan certificates of deposit. Uang sebagai alat pembayaran mempunyai nama yang berbeda-beda di masing-masing negara ASEAN misalnya di Malaysia ia bernama Ringgit atau Dollar, di Pilipina Peso, di Muangthai Baht, di Singapura Singapore Dollar dan di Indonesia Rupiah.

Dasar kelima alat pembayaran yang berlainan nama dan nilai tukarnya itu adalah kepercayaan sehingga dasar pemakaian kelima mata uang tersebut di antara negara-negara ASEAN pun haruslah kepercayaan pula. Jika kepercayaan demikian itu ada kita dapat berbicara tentang teknik-teknik dan mekanisme yang membuat mata-mata uang itu dapat diterima di negara-negara ASEAN. Dikarenakan perkembangan-perkembangan di dunia dan dalam sistem moneter internasional maka mata-mata uang negara-negara ASEAN telah dapat dikaitkan pada Pound Sterling Inggris, Dollar Amerika Serikat dan mata-mata uang lainnya. Konvertibilitas uang di antara negara-negara ASEAN



belum nampak berlaku secara luas tetapi sebagai suatu kenyataan sejarah patut dicatat bahwa konvertibilitas itu sudah ada antara Dollar Singapura dan Ringgit Malaysia. Rupiah Indonesia pun secara tidak resmi dapat ditukar dengan mata uang lainnya yaitu di pasaran bebas di Singapura. Persoalan konvertibilitas mata-mata uang negara-negara ASEAN di antara negara ASEAN sendiri telah dibicarakan pada beberapa pertemuan tetapi hingga sekarang belum ada usaha yang sungguh-sungguh untuk menanggulangnya karena bank-bank menganggap soal ini termasuk wewenang pemerintah negara-negara ASEAN masing-masing. Menurut hemat kami sikap demikian itu memang benar tetapi seandainya bank-bank di negara-negara ASEAN sendiri bersedia menerima mata-mata uang sesama negara ASEAN atas dasar konvertibilitas dengan mata uang mereka sendiri maka mungkin masalahnya akan mulai terpecahkan dengan sendirinya. Misalnya jika seseorang membawa mata uang Rupiah atau traveller's check dalam Rupiah ke negara-negara ASEAN lainnya hendaknya bank-bank di sana bersedia menerimanya untuk dipertukarkan dengan mata uang setempat. Jika bank-bank yang berada di bawah naungan Dewan Perbankan ASEAN mulai menginstruksikan hal ini kepada aparaturnya masing-masing maka cepat atau lambat kebiasaan ini akan semakin meluas sehingga dalam suatu kurun waktu tertentu misalnya 10 tahun (atau lebih cepat lagi) kebiasaan itu sudah akan melembaga.

Mungkin masalah konvertibilitas ini tidaklah sesederhana seperti yang kami kemukakan di atas karena persoalan-persoalan lain seperti teknik-teknik perbankan, mekanisme clearing dan peraturan-peraturan yang mungkin diadakan oleh pemerintah belum ikut diperhitungkan. Namun ada kemungkinan bank-bank sentral yang bersangkutan dan bank-bank lainnya di negara-negara ASEAN sudah melakukan suatu penelitian atas kemungkinan-kemungkinan, kesulitan-kesulitan dan halangan-halangan yang tersangkut dalam masalah ini. Jika demikian baiklah kita meninjau masalahnya secara lebih mendalam.

## INDUSTRI PERBANKAN

Jika kita menelaah perkembangan dan keadaan industri perbankan di negara-negara ASEAN maka akan kita lihat taraf-

taraf perkembangan yang berbeda-beda dan mungkin juga perbedaan-perbedaan dalam struktur dan pola dan sebagainya.

### **Tugas-tugas Industri Perbankan**

Yang dimaksudkan di sini bukanlah tugas-tugas industri perbankan dalam arti sempitnya. Dalam teorinya salah satu tugas bankir ialah menimbulkan minat pada masyarakat untuk menyimpan uang di bank, uang mana kemudian akan dipakai untuk atau disalurkan ke sektor produksi sehingga dengan demikian bank sebenarnya bertindak sebagai perantara antara sektor tabungan dan sektor produksi.

Perkembangan industri perbankan mencerminkan keanekaragaman kebutuhan dunia usaha dan industri akan berbagai macam dan bentuk alat keuangan. Jika sesuatu negara sedang berada dalam proses industrialisasi atau mengembangkan sektor-sektor lainnya seperti misalnya sektor jasa (pariwisata dan sebagainya) perlu diusahakan agar sektor perbankan tidak menjadi terbelakang karena pengembangan yang tidak sejalan akan menyebabkan terjadinya suatu kekosongan yang akan mudah diisi oleh lembaga-lembaga keuangan nonbank.

Industri perbankan mempunyai arti yang vital dalam pengembangan perekonomian, dunia usaha dan industri. Suatu industri perbankan yang sudah berkembang akan lebih mempercepat pengembangan sub-sub-sektor perekonomian dan pada gilirannya sub-sub-sektor tersebut akan saling memperkuat dan saling menunjang. Kami mengetahui misalnya bahwa tonase perkapalan di negara-negara ASEAN tidak sama. Di Indonesia tonase perkapalan berjumlah kurang lebih 1.5 juta DWT (ton bobot mati). Pilipina memiliki tonase yang kurang lebih sama. Di Muangthai jumlahnya adalah 450.000 DWT dan di Malaysia kurang lebih 650.000 DWT. Tetapi di Singapura jumlah tonasenya jauh lebih besar yaitu kurang lebih 11 juta DWT. Karenanya maka dapatlah ditarik kesimpulan bahwa salah satu sebab perkembangan yang sedemikian jauhnya sub-sektor

pengangkutan di Singapura adalah taraf perkembangan yang tinggi dari industri perbankannya yang mampu menyediakan segala macam alat pembiayaan termasuk alat pembiayaan perkapalan. Sektor ini agaknya masih belum begitu berkembang di negara-negara ASEAN lainnya.

Tersedianya atau kemudahan memperoleh alat-alat pembiayaan perkapalan mempengaruhi struktur biaya tarif-tarif perkapalan. Tarif-tarif perkapalan Singapura terkenal sangat bersaing tidak saja di lingkungan ASEAN tetapi juga di dunia internasional.

Yang diterangkan di atas hanyalah suatu contoh betapa vitalnya peranan yang dapat dimainkan suatu industri perbankan yang melayani sub-sub-sektor perekonomian dengan tujuan memperkuat perekonomian nasional.

### **Perkembangan Industri Perbankan ASEAN**

Industri perbankan ASEAN menunjukkan taraf-taraf perkembangan yang berbeda-beda hal mana bersangkutan misalnya dengan perkembangan historis, pengalaman-pengalaman, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dijalankan pihak yang berwajib di bidang keuangan dan perundang-undangan di masing-masing negara ASEAN.

### **Peranan Pemerintah**

Peranan yang dimainkan pemerintah dan sampai di mana pemerintah terlibat di dalam industri perbankan ASEAN merupakan faktor-faktor penting dalam usaha menilai perkembangan industri perbankan ASEAN. Mungkin sekali hal ini berlaku pula di semua negara berkembang. Di Indonesia peranan dan keterlibatan pemerintah nampak dalam bentuk yang konkrit. Bank-bank milik negara memainkan peranan yang dominan di dalam industri perbankan. Bersama-sama dengan



Bank Sentral (Bank Indonesia) bank-bank pemerintah menempati suatu kedudukan yang dominan ditinjau dari segi jumlah kredit keseluruhan. Di Malaysia di mana pada suatu waktu di masa lalu bank-bank dagang besar pernah dikuasai oleh sektor swasta, pemerintah, melalui lembaga-lembaga milik negara, telah mulai ikut memodali bank-bank swasta nasional sehingga partisipasi pemerintah tersebut kini, kalau tidak salah, sudah mencapai sekurang-kurangnya 30% hal mana menunjukkan peranan pemerintah di dalam bank-bank dagang swasta sedang meningkat. Di Pilipina hanya dua di antara ke-27 bank yang ada dimiliki pemerintah. Dari segi keseluruhan aktiva, bank-bank swasta nasional Pilipina memiliki aktiva sebesar P. 33,6 juta sedangkan bank-bank milik negara hanya memiliki P. 19,7 juta sehingga kita dapat menyimpulkan peranan bank-bank swasta di Pilipina secara relatif lebih menonjol daripada di negara-negara ASEAN lainnya. Di Muangthai bank dagang yang terbesar — Bangkok Bank — adalah suatu bank swasta hal mana menunjukkan di negara ini pengembangan industri perbankan banyak ditentukan oleh prakarsa sektor swasta. Nampaknya suatu "pertarungan" antara pihak yang berwajib di bidang moneter dan bank-bank swasta nasional sedang terjadi dalam hal "pelebaran pemilikan".

Singapura mempunyai bank-bank swasta nasional besar yang terbanyak di antara negara-negara ASEAN yaitu OCBC, UOB dan lain-lainnya. Tetapi perlu juga dicatat kiranya bahwa perkembangan yang pesat Development Bank of Singapore (DBS) milik negara juga merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat diabaikan karena bank ini juga memainkan peranan yang aktif di dalam sektor-sektor usaha, industri dan lain-lainnya di Singapura. Bank ini mungkin akan menjadi pemegang saham tersebar di dalam perusahaan-perusahaan dagang dan industri Singapura sehingga ia pun akan memegang peranan yang dominan di dalam industri perbankan dan ikut serta di dalam pasaran-pasaran uang regional dan internasional.

Peranan masing-masing pemerintah negara ASEAN di dalam industri perbankan dan peranan masing-masing sektor

swasta akan tercermin di dalam komposisi serta pandangan delegasi-delegasi yang nanti akan hadir pada pertemuan Dewan Perbankan ASEAN di Bali. Kita semuanya mungkin sudah mengetahui aspek ini tetapi mungkin pula kita kurang menyadarinya. Betapa pun hal ini tergantung dari pokok-pokok pembicaraan yang sudah dan masih akan diusulkan untuk dibicarakan pada sidang-sidang pertemuan.

### **Pemilikan Bank-bank**

Ditilik dari segi pemilikan maka bank-bank di kawasan ASEAN dapat dibagi dalam tiga golongan yaitu bank-bank :

- a. milik pemerintah 100%,
- b. milik pemerintah dan swasta bersama,
- c. milik swasta 100%.

Misalnya di Singapura dan Malaysia dan mungkin pula di Pilipina bank-bank milik pemerintah terdaftar pada Bursa Saham sehingga saham-saham mereka ikut diperjualbelikan di bursa sebagaimana halnya dengan saham-saham Development Bank of Singapore. Selain pemerintah Singapura (melalui lembaga-lembaga keuangan tertentu yang dikuasainya) pihak asing pun (kalau tidak salah Bank of America) ikut menjadi pemegang saham DBS. Di Indonesia pemilikan bank-bank negara berada dalam tangan pemerintah (dalam hal ini Departemen Keuangan).

Di sektor swasta pemilikan bank menurut macam pemilikan dapat dibagi lagi sebagai berikut :

- a. milik swasta nasional 100%, yang dapat dibagi lebih khusus lagi sebagai berikut :
  - (i) bank-bank yang terdaftar di Bursa Saham, dan
  - (ii) bank-bank yang tidak terdaftar pada Bursa Saham (umumnya masih berada di tangan keluarga-keluarga atau kelompok-kelompok perorangan) dan
- b. dimiliki secara patungan dengan bank asing dengan pemilikan sebagian terbesar saham-saham oleh pihak nasional.

Bank-bank yang tergolong a. (i) dan b. di atas terdaftar pada Bursa-bursa Saham di Singapura, Pilipina, Malaysia dan Muangthai tetapi di Indonesia saat ini belum ada bank swasta nasional yang terdaftar pada Bursa Saham. Kebanyakan bank nasional swasta di Indonesia berada dalam tangan keluarga-keluarga atau kelompok-kelompok perorangan. Di negara ini pola pemilikan agak berlainan daripada di negara-negara ASEAN lainnya karena sebagaimana yang diterangkan terlebih dahulu, andaikata pun ada bank-bank swasta nasional yang terdaftar pada Bursa Saham dalam banyak hal dan dengan berbagai cara bank-bank tersebut dalam kenyataannya masih sering dikuasai oleh kelompok-kelompok perorangan atau keluarga-keluarga sehingga dengan demikian bank-bank ini belum dapat dianggap sebagai "perusahaan-perusahaan milik umum sepenuhnya".

Suatu perbedaan lagi dalam pola pemilikan di antara bank-bank di kawasan ASEAN adalah adanya negara-negara ASEAN tertentu yang mengizinkan bank-bank asing menjadi pemegang saham dalam bank-bank di negara-negara tersebut sebagaimana halnya di Singapura, Malaysia, Pilipina dan Muangthai.

Di Indonesia hanya ada satu bank — Bank Perdania — yang diperbolehkan mempunyai partner asing d.h.i. Sanwa Bank dan yang diberi ijin usaha semenjak 1958. Dalam hal lembaga-lembaga keuangan nonbank seperti bank-bank pedagang keikutsertaan pihak asing diperbolehkan di semua negara ASEAN. Pola pemilikan yang dijelaskan di atas sudah pasti akan mempengaruhi dan membawa akibat-akibat tertentu terhadap usaha pengembangan industri perbankan ASEAN.

Misalnya ada kalangan-kalangan tertentu yang berpendapat bahwa keikutsertaan bank asing di dalam bank-bank nasional dengan pemegangan jumlah saham yang kecil akan membawa pengaruh berkembangnya perbankan nasional secara lebih pesat hal mana tidak mungkin terjadi dalam situasi di mana partisipasi asing demikian tidak diperkenankan. Pengalaman Pilipina sangat menarik karena di sana beberapa bank asing yang tadinya ikut serta dalam pemilikan modal bank-bank nasional kini telah menghentikan partisipasinya. Persoalan yang menarik dalam



hubungan ini memang adalah : mengapa bank-bank asing itu sampai berbuat begitu? Di Malaysia nampaknya usaha-usaha patungan antara bank-bank asing dan bank-bank nasional berjalan dengan baik dan hingga sekarang belum pernah terdengar berita tentang penarikan diri bank-bank asing dari usaha-usaha patungan tersebut.

Di Indonesia Bank Perdana agaknya juga berjalan dengan baik. Partner asing di dalam bank ini yaitu Sanwa Bank menjalankan persetujuan-persetujuan manajemen dengan sejumlah bank nasional lainnya.

Kiranya kita akan mendengar hal-hal yang menarik jika bank-bank di berbagai negara ASEAN dengan pola-pola pemilikan yang berbeda-beda itu dapat menceritakan pengalaman mereka apalagi jika mereka dapat mengisahkan pengalaman mereka masing-masing dalam menjalankan pola pemilikan mereka sendiri.

### Dari Segi Ukuran

Ditilik dari segi ukuran bank-bank ASEAN saling berbeda baik di negaranya masing-masing maupun di kawasan ini sebagai keseluruhan. Dibandingkan dengan bank-bank yang masih berukuran menengah dan kecil bank-bank seperti Bank Bumi Daya, Bangkok Bank, OCBC, DBS dan United Overseas Bank merupakan bank-bank yang cukup besar. Ukuran sesuatu bank akan mempengaruhi kemampuannya memberikan jasa-jasanya kepada dunia usaha. Bank-bank besar dapat memberikan jasa-jasa perbankan yang selengkapanya. Bank-bank menengah dan kecil tidak dapat berbuat demikian dan akibatnya adalah bahwa harga uang di bank-bank menengah dan kecil menjadi lebih tinggi daripada di bank-bank besar.

Selain itu bank-bank besar telah mulai berorientasi kepada dunia usaha regional dan internasional. Ini berarti bank-bank besarlah yang akan memperoleh manfaat yang lebih besar dari

adanya Dewan Perbankan ASEAN karena sudah mampu menjalankan usaha yang bersifat regional dan internasional. Karena itu pula maka bank-bank besarlah saja yang mampu meluaskan jaringan-jaringannya secara regional dan internasional. Bank-bank besar regional telah mulai berusaha di bidang pembiayaan lepas pantai. Bank-bank yang dimaksud di sini adalah terutama bank-bank di Singapura dan Pilipina dan Bangkok Bank di Muangthai.

Jika Dewan Perbankan ASEAN memusatkan perhatiannya pada kerja sama di antara bank-bank besar maka hasilnya akan lebih cepat menjadi nyata karena bank-bank tersebut pada dasarnya sudah menjalankan usaha yang cukup banyak. Bahkan tanpa Dewan Perbankan ASEAN sekalipun di antara bank-bank besar ASEAN sudah ada usaha-usaha kerja sama yang berjalan.

Kecemasan bank-bank menengah dan kecil tentu saja akan menarik perhatian bank-bank besar ASEAN. Adanya kecemasan ini sudah pernah dikemukakan tetapi dalam kenyataannya bank-bank menengah dan kecil ini lebih banyak berorientasi pada penyediaan biaya lokal. Dengan demikian agaknya titik berat usaha-usaha kerja sama di antara bank-bank menengah dan kecil ini seharusnya lebih banyak diletakkan pada usaha-usaha pendidikan dan latihan daripada usaha-usaha perbankan regional. Pada dasarnya bank-bank menengah dan kecil akan menghadapi rintangan-rintangan yang besar jika mereka hendak memulai bergerak di bidang pinjam-meminjam antar bank atau penjualan surat-surat promesse yang telah mereka tandatangani. Peraturan-peraturan pemerintah mungkin akan merupakan salah satu rintangan yang utama.

Dengan demikian nampak ukuran (besar kecilnya) sesuatu bank merupakan suatu aspek yang menarik dan jika ditinjau secara terus terang kerja sama pada taraf Dewan Perbankan ASEAN akan lebih banyak memberi manfaat bagi bank-bank besar (yang pada dasarnya mampu memberikan jasa-jasa perbankan yang selengkapnyanya) daripada bagi bank-bank menengah dan kecil. Hal ini lebih-lebih lagi berlaku bagi bank-bank menengah dan kecil di Indonesia yang digolongkan sebagai bank nondevisa. Kegiatan-kegiatan bank semacam ini lebih terbatas

696

daripada bank-bank menengah yang tergolong bank devisa. Bank-bank nondevisa sulit sekali memperoleh dana dalam negeri ataupun luar negeri yang relatif murah.

Ukuran juga memainkan peranan yang menentukan dalam menarik tenaga-tenaga yang berkaliber tinggi. Dibandingkan dengan bank-bank besar, bank-bank menengah dan kecil hanya dapat menawarkan kemungkinan-kemungkinan yang terbatas sekali kepada tenaga-tenaga demikian. Luasnya usaha dan nama yang sudah dikenal akan lebih mampu menarik manajer-manajer yang memenuhi persyaratan-persyaratan yang tinggi. Hal ini merupakan suatu kenyataan kehidupan baik di dunia internasional maupun di lingkungan ASEAN.

Karena ukurannya yang besar berarti sesuatu bank mampu memberikan jasa-jasa selengkapny, bank demikian itu akan dapat menarik lebih banyak kalangan atau orang untuk berurusan dengannya. Kemungkinan besar di antara bank-bank ASEAN yang besar akan timbul suatu bentuk kerja sama untuk menciptakan, melanjutkan dan membagi-bagikan kegiatan-kegiatan usaha sebagaimana yang umumnya terjadi dalam hal pinjaman-pinjaman yang disindikatkan (syndicated loans).

### **Dari Segi Tingkat Perkembangan Ekonomi**

Industri perbankan pertama-tama harus dapat memberikan jasa-jasanya kepada perekonomian nasional. Hal ini bersangkutan erat dengan tingkat pembangunan.

Kebanyakan perekonomian negara ASEAN masih berada pada taraf peralihan dari industri primer ke industri sekunder (industrialisasi) sehingga di negara-negara tersebut titik berat kegiatan ekonomi adalah menghasilkan berbagai macam barang. Patut dicatat di sini bahwa perekonomian Singapura sekarang sedang berkembang menuju terwujudnya suatu industri tersier di mana titik berat tujuan pengembangan ialah menciptakan suatu perekonomian jasa dan suatu masyarakat pengetahuan. Di



tahun-tahun mendatang Singapura akan berkembang menjadi suatu pusat cendekia, keuangan dan teknologi. Jika faktor-faktor produksi diarahkan kepada usaha menghasilkan jasa-jasa dan bukan barang-barang, hubungan antara pimpinan perusahaan dan karyawan di dalam suatu perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan akan lain sifatnya. Cara pemberian jasa kepada suatu masyarakat yang sedang berada dalam proses peralihan menjadi suatu perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan akan berlainan sekali daripada cara pemberian jasa kepada suatu masyarakat industri.

Tingkat perkembangan perekonomian yang dilayani industri perbankan dalam sesuatu negara akan menimbulkan suatu perbedaan di dalam tingkat kemajuan industri perbankan negara tersebut sebagaimana ternyata dalam hal perkembangan industri perbankan di Singapura dan Pilipina.

Arah perkembangan Singapura menjadikan dirinya sebuah pusat keuangan akan mendorong bank-bank Singapura menjalin hubungan-hubungan yang erat dengan industri perbankan di negara-negara ASEAN lainnya. Karena pembukaan kantor-kantor cabang belum mungkin maka mereka akan harus mengadakan perjanjian-perjanjian kerja yang akan memungkinkan mereka mempunyai perwakilan di negara-negara ASEAN lainnya mengingat pola dan kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter pemerintah yang berlaku di masing-masing negara tersebut.

## IKHTISAR

Dalam tulisan yang pendek ini telah kita coba meninjau beberapa aspek industri perbankan ASEAN dari segi penglihatan kualitatif karena peninjauan dari segi-segi kuantitatif sudah banyak dilakukan oleh penganalisa-penganalisa lain.

Salah satu aspek yang nampak sebagai denominator bersama adalah aspek kepercayaan yang merupakan barang pokok industri perbankan dan aspek ini sudah berbentuk uang dan alat-alat keuangan.

Jika aspek kepercayaan ini diterima sebagai landasan berusaha bank-bank maka berbagai alat pembayaran yang didasarkan atas kepercayaan akan lebih mudah dinilai sebagaimana halnya dengan mata-mata uang ASEAN seperti Rupiah, Peso, Ringgit, Baht dan Dollar Singapura. Jika dasar ini diterima maka akan jauh lebih mudahlah bagi kita menemukan suatu mekanisme dengan mana kita dapat membuat kelima mata uang itu saling dapat dipertukarkan (konvertibel).

Kemudian kita telah meninjau pula beberapa ketidaksamaan yang timbul dari tugas-tugas industri perbankan di masing-masing negara ASEAN termasuk ketidaksamaan dalam tingkat perkembangan. Dalam hubungan ini telah kita lihat peranan pemerintah yang berbeda-beda dalam corak dan partisipasinya di dalam industri perbankan ASEAN.

Aspek-aspek lain yang menyangkut kesamaan atau ketidaksamaan ialah pola-pola pemilikan atas industri perbankan ASEAN. Hal ini akan secara langsung ataupun tak langsung mempengaruhi ukuran industri perbankan ASEAN. Aspek lain yang perlu diperhatikan ialah hubungan yang erat yang ada antara tingkat perkembangan perekonomian dan tingkat perkembangan industri perbankan. Suatu perekonomian yang sudah berada di dalam proses peralihan menjadi suatu perekonomian jasa dan suatu masyarakat pengetahuan tak bisa tidak harus mempunyai suatu industri perbankan yang maju karena yang demikian ini merupakan landasan perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan. Singapura berada dalam proses menjadi suatu pusat cendekia, keuangan dan teknologi dan sudah mengembangkan industri perbankannya hingga suatu taraf yang tinggi.

Beberapa di antara aspek-aspek yang disebutkan di atas sudah barang tentu tidaklah mencakup segala-galanya. Yang hendak kita lakukan dalam tinjauan ini hanyalah mengaji aspek-aspek yang harus dipertimbangkan dalam usaha-usaha kita mengadakan perjanjian-perjanjian kerja di kalangan industri perbankan ASEAN.

# HUBUNGAN PERDAGANGAN ASEAN-AUSTRALIA

Ronald NANGOI

## PENDAHULUAN

Proteksionisme, khususnya terhadap barang-barang tekstil, pakaian dan sepatu, dari negara-negara Asia termasuk ASEAN menjadi faktor penghambat hubungan antara Australia dan ASEAN. Negara-negara ASEAN dewasa ini sedang mengembangkan industri mereka untuk usaha-usaha ekspor di samping untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Negara-negara ASEAN merasa bahwa tindakan proteksionisme itu tidak adil, terutama disebabkan oleh ketidakseimbangan neraca perdagangan kedua belah pihak. Setiap tahun Australia mengalami surplus dalam perdagangannya dengan negara-negara ASEAN secara keseluruhan. Sementara itu Australia mengancam tindakan proteksionisme yang dikenakan negara-negara MEE terhadap Australia.

Kebijaksanaan lainnya yang berkaitan dengan kepentingan ASEAN adalah keputusan International Civil Aviation Policy (ICAP) mengenai tarif murah penerbangan Qantas antara Sydney-London. Kebijakan ini semakin memperburuk hubungan Australia dan ASEAN. Sikap Australia tersebut mengakibatkan "terpukulnya" industri penerbangan dan pariwisata negara-negara ASEAN, khususnya Singapura.

Masalah-masalah ekonomi yang dihadapi Australia-ASEAN tampaknya tidak bisa semata-mata diselesaikan dengan pertim-



bangun-pertimbangan ekonomi. Seperti yang telah dilakukan pada waktu-waktu yang lalu, negara-negara bersangkutan merasa perlu untuk menyelesaikannya secara politis dalam pertemuan-pertemuan tingkat tinggi Australia-ASEAN, meskipun tidak selalu memuaskan masing-masing negara. Pertimbangan ini diambil untuk mempertaruhkan hubungan baik kedua belah pihak. Tulisan ini akan membahas serta memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah yang dihadapi Australia dan ASEAN dewasa ini.

## A. PROTEKSIONISME PERDAGANGAN AUSTRALIA

Pada tahun 1970-an perkembangan ekonomi dan perdagangan Australia tidak begitu menggembirakan, antara lain, dalam bulan Nopember 1976 Australia mengalami devaluasi dollarnya sebesar 17,5%. Di samping itu, Australia harus menghadapi persaingan perdagangan dengan banyak negara Asia yang sedang mengalami pertumbuhan industri dengan pesat. Jepang sebagai industri raksasa Asia adalah saingan utama Australia, biarpun Jepang merupakan partner dagang utama Australia. Menyusul negara-negara seperti Taiwan, Hong Kong, Korea Selatan dan Singapura yang pada dewasa ini mengalami laju pertumbuhan yang tidak jauh berbeda dengan yang dialami Jepang pada tahun 1950-an akhir.

Menyangkut wilayah Asia Tenggara, khususnya ASEAN, sekelompok pengamat memperkirakan bahwa negara-negara tersebut akan menjadi pusat produksi industri ringan di masa mendatang. Dalam artikelnya, Dr. Clive T. Edwards mengemukakan bahwa negara-negara Asia Tenggara yang selama ini mengeksport bahan-bahan mentah, hasil pertanian, mineral dan bahan bakar mulai mengeksport barang-barang "manufacturing". Sambil mengutip beberapa sumber, Dr. Edwards memberikan beberapa perincian; sebagai berikut :

1. Sektor-sektor manufacturing Malaysia mulai berkembang pesat sesudah tahun 1960. Kebanyakan hasil produksi dijual untuk kebutuhan lokal. Selain peningkatan produksi dan

ekspor minyak kelapa sawit secara dramatis, perkembangan yang paling menyolok selama "Rencana Pembangunan Malaysia II (1971 — 1975)" adalah pertumbuhan ekspor barang pabrik yang bersifat padat-karya : barang-barang elektronik, pakaian, sepatu, plywood, produksi karet, barang-barang plastik, dan sebagainya. Pembangunan Malaysia III (1976 - 1980) menitikberatkan pertumbuhan secara kontinu dalam kegiatan-kegiatan ekspor manufacturing sebagai sarana peningkatan pertumbuhan pendapatan, kesempatan kerja dan penyebaran pendapatan ekspor, yang bisa mengurangi pengaruh fluktuasi ekonomi secara meluas yang terjadi pada harga ekspor-ekspor utama Malaysia, yaitu karet, minyak kelapa sawit, kayu, minyak dan timah.

2. Filipina dengan sektor industri yang pada dasarnya menghasilkan barang-barang untuk pasaran dalam negeri dengan tarif yang tinggi dan hambatan-hambatan perdagangan lainnya, juga bergerak ke arah yang lebih menitik-beratkan pada pengembangan ekspor barang pabrik.
3. Muangthai juga sedang berusaha mengutamakan pengembangan ekspor barang pabrik ringan.
4. Indonesia, dengan jumlah penduduk yang banyak, terus menitik-beratkan pada perkembangan sektor manufacturing untuk pasaran dalam negeri, tetapi mungkin perkembangan di negara-negara tetangga akan mendorong perkembangan industri di Indonesia untuk lebih mengutamakan perkembangan sektor manufacturing untuk ekspor.
5. Singapura, seperti telah dikemukakan sebelumnya, merupakan negara yang setaraf dengan negara-negara maju Asia (Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong).<sup>1</sup>

Situasi bersaing ini mengkhawatirkan Australia, sehingga untuk melindungi kelangsungan industri dalam negerinya, Australia menetapkan tarif impor yang tinggi serta menjalankan proteksionisme terutama terhadap pakaian, tekstil, sepatu dan barang-barang elektronik. Dr. Edwards selanjutnya menekankan

---

1 Dr. Clive T. Edwards, "Australia and Asia : Opportunities Amidst Challenges," *The Australia Economic Review*, 1st Quarter 1978, Institute of Applied Economic and Social Research University of Melbourne, hal. 30

bahwa pembatasan tersebut harus diintensifkan dengan mengajukan dua alasan penting, yaitu :

1. Akan terjadi perbedaan pergeseran-pergeseran produktivitas secara mendasar antara Australia dan negara-negara Asia. Pasaran Australia terlalu kecil dan mengalami pertumbuhan yang lambat. Ini mencerminkan pertumbuhan produksi yang lambat, penduduk Australia yang sedikit disertai pertumbuhan penduduknya yang lambat. Masyarakat Australia cenderung untuk menabung dan pendapatan yang mereka keluarkan lebih banyak ditujukan terhadap barang-barang impor. Akibatnya pasaran dalam negeri tidak membenarkan masuknya peralatan modern dan maju. Kebanyakan pengusaha pabrik menggunakan skala produktivitas kecil, rendah, padat-karya dan peralatan biasa. Pengeluaran terhadap riset dan distribusi disia-siakan, sedangkan negara-negara Asia menitik-beratkan pada produksi skala besar, riset dan pembangunan, serta memberikan fasilitas distribusi dan penjualan internasional dengan mutu tinggi.
2. Dari segi perkembangan tenaga kerja di Australia dan Asia, perbedaan-perbedaan strategi pembangunan, jurang antara upah riil akan menyebabkan pengusaha-pengusaha Australia menghadapi persaingan impor yang berat.<sup>1</sup>

Namun demikian, ia menyadari bahwa proteksionisme pasti akan menguntungkan pihak Australia dan akan mengakibatkan peningkatan "ketegangan" hubungan Australia dengan negara-negara Asia, khususnya Asia Tenggara.

Langkah-langkah proteksionisme Australia mendapat kecaman langsung dari para pemimpin ASEAN. Pertemuan KTT ASEAN di Kuala Lumpur dalam tahun 1977 telah mengikutsertakan Australia, Selandia Baru dan Jepang. Masalah proteksionisme menjadi perhatian juga dalam pembicaraan-pembicaraan antar mereka. Tidak lama sesudah pertemuan tersebut, pemerintah Australia mengumumkan penundaan pembatasan impor sebesar 15% selama masa enam bulan dari

<sup>1</sup> *Ibid*, hal. 31



Januari 1978 terhadap komoditi sepatu, dan dari bulan Maret terhadap komoditi tekstil dan pakaian.<sup>1</sup>

Namun demikian, negara-negara ASEAN telah melakukan pembalasan terhadap Australia. Malaysia mengadakan tindakan pembalasan, antara lain, dengan (a) menasihati para pengimpor mencari sumber-sumber alternatif yang secara tradisional mereka beli dari Australia. Sejak pertengahan tahun 1977, Malaysia menghentikan impor gula mentah dari Australia dengan memberi alasan kenaikan harga gula mentah dari A\$ 275 setiap ton dalam tahun 1976 menjadi A\$ 322,9 dalam tahun 1977. Sedang Malaysia telah mengadakan kontrak dengan pemerintah Australia dalam tahun 1976 untuk pembelian sebanyak 1,65 juta metrik ton gula mentah seperti Fiji, Kuba, Taiwan dan Filipina; (b) membuat peraturan-peraturan untuk mengurangi masuknya barang-barang impor Australia ke Malaysia; dan (c) memperbaharui perjanjian perdagangan dengan Australia yang telah berumur 19 tahun di mana masing-masing setuju untuk mengadakan "preferensi treatment" terhadap hasil-hasil produksi tertentu (kayu dan produksi karet dari Malaysia, gandum dan produksi susu dari Australia).<sup>2</sup>

Bank Sentral Filipina menunda 'letters of credit' terhadap barang-barang impor Australia tertentu sebagai aksi protesnya. Negara ini juga menolak untuk meratifikasi perjanjian perdagangan yang ditandatangani dengan Australia dalam bulan Juni 1976.<sup>3</sup>

Usaha-usaha ASEAN untuk mencegah praktek-praktek proteksionisme Australia secara menyeluruh tampaknya tidak berhasil. Sebagai contoh, dalam pertemuan para pejabat Australia dan ASEAN yang diadakan di Australia (19 — 21 Juni 1977), wakil PM Douglas Anthony memberikan alasan-alasan mengapa Australia mengambil kebijaksanaan tersebut. Alasan-alasan itu antara lain adalah bahwa : (a) pasaran Australia terlalu

<sup>1</sup> *Far Eastern Economic Review*, 17 Maret 1978, hal. 43

<sup>2</sup> Lihat *ASEAN Business Quarterly*, Third Quarter 1977, Vol. 1, No. 3, hal. 16 dan *FEER*, 20 Januari 1979, hal. 84

<sup>3</sup> *ASEAN Business Quarterly*, Second Quarter 1978, Vol. 11, No. 2, hal. 16

kecil, hanya 14 juta orang dan di daerah-daerah tertentu dirasa perlu untuk menetapkan tarif harga yang relatif tinggi; (b) perdagangan Australia dan ASEAN sebenarnya mengalami perkembangan. Impor barang-barang ASEAN meningkat dari AS\$ 107 juta menjadi AS\$ 475 juta selama tahun 1971 — 1972 sampai 1976 — 1977, yang berarti pertumbuhan setiap tahun rata-rata 35% dibandingkan dengan semua sumber impor. Surplus perdagangan Australia dengan ASEAN merosot dari perbandingan 3 : 1 menjadi tidak lebih dari 2 : 1.<sup>1</sup> Alasan-alasan tersebut merupakan pengulangan dari yang dikemukakan pemerintah Australia sewaktu pertemuan perdagangan ASEAN-Australia di Jawa Tengah sebelumnya. Pada waktu itu, ASEAN mendesak Australia untuk memberi kesempatan kepada hasil produksi setengah jadi dan barang-barang pabrik ASEAN untuk bisa mendapat pasaran yang lebih baik. Selain itu Australia menekankan bahwa jika tingkat pertumbuhan impor dan ekspor Australia-ASEAN tetap demikian, suatu keseimbangan yang menyeluruh dalam perdagangan bisa dicapai menjelang 1983 — 1984. Malahan Australia menyalahkan negara-negara MEE sebagai penyebab utama. PM Australia Fraser pernah mengatakan bahwa negara-negara industri besar, terutama MEE, merupakan sumber yang sebenarnya terhadap tertekannya perdagangan internasional. Sikap mereka terhadap akses pasar dan proteksi industri dalam negeri menentukan sejauh mana negara-negara seperti Australia dapat meliberalisasi perdagangannya dengan negara-negara lain.<sup>2</sup>

Ketegangan hubungan Australia-ASEAN semakin memburuk, sehingga negara-negara ASEAN mulai merasa bahwa Australia tidak pantas untuk menjadi partner dagang negara-negara Asia.

## B. TRANSAKSI PERDAGANGAN AUSTRALIA-ASEAN

Negara-negara ASEAN amat merasakan ketimpangan dalam perdagangan mereka dengan Australia. Dalam tahun

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Far Eastern Economic Review*, 10 Maret 1978, hal. 20

1977, Australia mengalami surplus perdagangan sebesar AS\$ 352 juta. Namun demikian, perdagangan Australia dengan Singapura mengalami defisit sebesar AS\$ 140 juta.

Jika dibandingkan dengan transaksi perdagangan Australia dengan negara-negara Eropah, Amerika Serikat dan Jepang, ekspor dan impor antara Australia-ASEAN tidak begitu berarti. Dalam tahun 1976 — 1977, Jepang mengimpor sebanyak A\$ 3.955,6 juta, yang berarti 34% dari total ekspor Australia yang berjumlah A\$ 11.646 juta; MEE mengimpor A\$ 1.915,7 juta atau 16,5%; dan Amerika Serikat sebesar A\$ 1.009,4 juta atau 8,7%. Sedangkan ekspor Australia ke negara-negara ASEAN hanya A\$ 772 juta, yang berarti 6,6% dari seluruh ekspornya. Nilai impor Australia dari ASEAN lebih kecil daripada nilai ekspornya ke ASEAN. Dalam tahun 1976 — 1977, nilai impor Australia dari ASEAN berjumlah A\$ 431,1 juta atau 4,1% dari impor total Australia yang berjumlah A\$ 10.410 juta. Sementara impor Australia dari negara-negara MEE berjumlah A\$ 2.583,8 juta (24,8%); dari Amerika Serikat A\$ 2.171,6 juta (20,9%); dan Jepang A\$ 2.149,7 juta (20,7%).<sup>1</sup>

Komoditi-komoditi utama yang diekspor ke negara-negara ASEAN terdiri atas bahan-bahan makanan dan ternak, terutama padi-padian dan peralatannya, hasil-hasil pabrik dan peralatan mesin dan angkutan. Dalam tahun 1976 — 1977, Australia mengekspor gandum dan padi-padian serta perlengkapannya dengan nilai A\$ 66,4 juta ke Indonesia; A\$ 39,3 juta ke Malaysia; dan A\$ 22,9 juta ke Singapura. Bagi Singapura dan Indonesia, gandum dan padi-padian merupakan impor utama yang berasal dari Australia. Sedangkan Malaysia mengimpor gula sebagai komoditi utama yang berasal dari Australia dengan nilai A\$ 66,2 juta. Gandum dan padi menduduki tempat kedua bagi Malaysia.

Mengenai barang-barang manufacturing, Australia mengekspor logam non-ferrous sebesar A\$ 23,7 juta dan besi serta baja A\$ 13,6 juta dari total manufacturing yang berjumlah sekitar A\$ 44,0 juta ke Indonesia. Sedangkan ekspor logam non-ferrous ke Malaysia berjumlah A\$ 9,4 juta dari total ekspor

---

1 Data-data berasal dari RJ Cameron, *Year Book : Australia*, No. 62, 1977 dan 1978, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia, hal. 653



barang-barang manufacturing yang bernilai A\$ 17,6 juta. Besi dan baja, serta logam non-ferrous yang diekspor ke Singapura masing-masing berjumlah A\$ 15,4 juta dan A\$ 6,7 juta dari total ekspor barang-barang manufacturing yang berjumlah A\$ 28,0 juta.

Sebaliknya, impor Australia dari negara-negara ASEAN yang utama adalah minyak, bahan bakar mineral dan lain-lain, kemudian bahan-bahan mentah, bahan makanan dan ternak. Impor Australia dari negara-negara ASEAN secara menyeluruh berjumlah A\$ 43,1 juta dalam tahun 1976 — 1977. Australia mengimpor minyak dengan nilai A\$ 4,5 juta dari Indonesia, dan A\$ 139,3 juta dari Singapura. Mengenai bahan-bahan mentah, impor dari Indonesia berjumlah A\$ 5,5 juta, dari Malaysia berjumlah A\$ 58,8 juta dan dari Singapura berjumlah A\$ 7,8 juta. Sedangkan bahan makanan dan ternak, impor terbesar berasal dari Indonesia yang berjumlah A\$ 37,8 juta, di mana A\$ 36,6 juta terdiri dari kopi, teh, coklat, rempah-rempah, dan sebagainya. Menyusul impor dari Malaysia yang berjumlah sekitar A\$ 14,6 juta di mana A\$ 10 juta adalah untuk ikan dan perlengkapan penangkapan ikan.

Dari seluruh transaksi perdagangan ASEAN — Australia, umumnya jumlah ekspor Australia lebih besar daripada ekspor negara-negara ASEAN, kecuali untuk beberapa jenis komoditi seperti bahan-bahan mentah dan tekstil, pakaian, sepatu dan alat-alat elektronik. Sebagai contoh, Australia mengimpor karet mentah dan kayu dengan nilai A\$ 5,2 juta dari Indonesia, sedangkan eksportnya hanya sekitar A\$ 6 ribu, sementara Australia mengimpor kayu sebanyak A\$ 36,9 juta dan karet alam dengan A\$ 21,4 juta. Ini dimungkinkan karena Australia agak langka dengan jenis-jenis komoditi tersebut. Tetapi yang menarik adalah impor komoditi tekstil, pakaian dan sepatu serta alat-alat elektronik, yang bisa dihasilkan oleh Australia sendiri. Negara-negara ASEAN terutama Singapura dan beberapa negara Asia lainnya dikenal sebagai pemasok utama komoditi ini. Persaingan harga dari tekstil, pakaian, sepatu, serta alat-alat elektronik menyebabkan Australia terdesak oleh negara-negara

## ANALISA

Asia, termasuk ASEAN. Dilihat dari perdagangan antara 3 negara ASEAN (Indonesia, Malaysia dan Singapura), hanya Indonesia yang mengalami defisit sebesar A\$ 135 ribu untuk tekstil, A\$ 2.729 ribu untuk perlengkapan listrik. Sedangkan ekspor sepatu dan pakaian Indonesia ke Australia masing-masing A\$ 89 ribu dan A\$ 617 ribu lebih tinggi daripada impor Indonesia dari Australia.

Tabel I

EKSPOR DAN IMPOR KOMODITI TERTENTU ANTARA AUSTRALIA DAN 3 NEGARA ASEAN (1976-1977)

'000 A\$

KOMODITI	INDONESIA		MALAYSIA		SINGAPURA	
	IMPOR	EKSPOR	IMPOR	EKSPOR	IMPOR	EKSPOR
Tekstil	353	218	785	9.032	661	6.055
Pakaian	35	652	381	2.576	877	1.084
Sepatu	6	95	6	1.374	137	252
Alat-alat elektronik	2.736	7	4.330	1.446	9.838	13.277
Jumlah	3.130	972	5.502	14.428	11.513	20.678

Sumber : RJ Cameron, "Overseas Transactions," *Year Book : Australia*, No. 62, 1977 dan 1978, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia.

Situasi ini kiranya semakin mendorong Australia untuk menjalankan proteksionisme terhadap komoditi-komoditi tersebut. Selain melindungi industri dalam negerinya, Australia bermaksud untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan pengangguran lebih besar, mengingat industri-industri tersebut bersifat padat karya. Diberitakan bahwa terdesaknya industri tekstil, pakaian dan sepatu menyebabkan tenaga kerja di industri tekstil, pakaian dan sepatu Australia menurun dari 167 ribu orang dalam tahun 1971 menjadi kurang dari 120 ribu orang tahun lalu.<sup>1</sup>

1 FEER, 17 Maret 1978, hal. 42

### C. KEBIJAKSANAAN PENERBANGAN AUSTRALIA

Pada tanggal 1 Pebruari 1979, ICAP menegaskan pengaturan tarif murah penerbangan, yaitu ke London dengan A\$ 568 (off-season), ke Jerman Barat dengan A\$ 566. Tarif murah juga diberlakukan antara Australia dan Yugoslavia dengan harga A\$ 564 mulai tanggal 9 Pebruari 1979.

Sekitar tahun 1970-an, Australia menghadapi krisis penerbangan akibat persaingan berat dengan perusahaan-perusahaan penerbangan lainnya. Di kawasan Asia Tenggara, perusahaan penerbangan Qantas harus bersaing dengan perusahaan penerbangan SIA, Malaysian Airline System (MAS) dan Thai-International yang berkembang dengan pesat dewasa ini. Singapura pada saat ini memiliki 7 buah pesawat Boeing 747<sup>1</sup>. Dalam tahun 1980, SIA merencanakan untuk menambah jumlah pesawat tersebut menjadi 10 buah. Penambahan ini disebabkan oleh meningkatnya penumpang SIA baik yang masuk maupun yang ke luar Singapura. Di samping itu, Qantas harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan penerbangan Eropah yang membawa penumpang Eropah ke Asia Tenggara.

Neraca pembayaran Australia dalam pos perjalanan menunjukkan kesulitan Australia di bidang penerbangan di mana sebagian besar perjalanan menggunakan transpor udara. Dalam tahun 1976, misalnya, pengunjung-pengunjung asing yang tiba di Australia berjumlah 532 ribu orang, di mana 98% nya menggunakan transportasi udara. Dalam neraca pembayaran tahun 1976 — 1977 penerimaan pos perjalanan berjumlah \$ 274 juta, sedangkan pengeluarannya berjumlah \$ 508 juta, yang berarti defisit sebesar \$ 234 juta. Tahun sebelumnya defisit Australia di bidang penerbangan berjumlah \$ 280 juta.

Defisit ini disebabkan oleh ketidakseimbangan pengunjung asing yang datang ke Australia dengan penduduk Australia yang mengadakan perjalanan ke luar negeri. Data dari Australia Bureau Statistics, total pengunjung asing yang tiba di Australia

1 *Ibid.*, 19 Januari 1979, hal. 43



dalam tahun 1976 berjumlah 532 ribu orang. Ini memberi petunjuk bahwa 55% dari warga Australia yang berjumlah 968 ribu orang, yang melakukan perjalanan ke luar negeri.

Sektor perjalanan, termasuk penerbangan, berkaitan erat dengan sektor pariwisata yang berarti juga menyangkut perekonomian secara keseluruhan. Negara-negara ASEAN terutama Singapura amat berkepentingan dengan sektor-sektor tersebut. Pemerintah Singapura berusaha meningkatkan kepariwisataan untuk menarik lebih banyak wisatawan asing berkunjung ke negaranya. Kurang lebih 60% pengunjung yang tiba di Singapura bertujuan untuk mengadakan liburan. Dari Tabel II, sejak tahun 1972 sampai tahun 1977 jumlah wisatawan yang berkunjung untuk liburan ke Singapura meningkat rata-rata 17% setiap tahun.

Tabel II

PENGUNJUNG (MELALUI UDARA/LAUT) KE SINGAPURA (1972 — 1977)						
Liburan	459.491	603.489	652.827	728.486	858.608	992.672
Bisnis/Lib	70.521	87.027	102.473	110.030	116.325	130.007
Bisnis	108.698	126.044	140.026	146.505	156.561	180.175
Lain-lain	144.305	168.172	192.117	184.249	189.131	203.834
Jumlah	783.015	948.732	1.087.443	1.169.270	1.320.625	1.506.688

Sumber : *ASEAN Business Quarterly*, Vol. 11, No. 1

Dibandingkan dengan Filipina, dalam tahun 1975, pengunjung asing yang berkunjung ke Singapura adalah lebih dari dua kali lipat jumlah pengunjung ke Filipina (502.211 orang). Di bidang pariwisata, pengunjung asing ke Filipina berjumlah 377.306 orang, atau 52% dari yang ke Singapura (728.486 orang). Sedangkan pengunjung Australia secara keseluruhan yang berada di Filipina dan Singapura dalam tahun 1975 masing-masing berjumlah 31.887 orang dan 194.246 orang.

Dilihat dari perkembangan pariwisata Australia dan ASEAN, negara ini masih jauh ketinggalan. Jumlah wisatawan asing yang berkunjung ke negara-negara ASEAN lebih banyak daripada jumlah wisatawan yang berkunjung ke Australia. Dalam tahun 1974, wisatawan asing yang tiba di ASEAN berjumlah 6,8 juta orang, sedangkan Australia hanya menerima 533 ribu orang, atau 8% dari pengunjung ke ASEAN. Sebelum tahun 1975, wisatawan asing terbanyak di Singapura berasal dari Australia, yang disusul oleh Indonesia. Tahun-tahun berikutnya, kedudukan Australia diganti oleh Indonesia.

Sebaliknya wisatawan Singapura yang berkunjung ke Australia hanya 1,7% dari seluruh wisatawan asing yang menuju Australia. Hal ini tidak begitu mengherankan, mengingat jumlah penduduk Singapura yang relatif jauh lebih kecil daripada jumlah penduduk Australia.

Tabel III

PENGUNJUNG (MELALUI UDARA/LAUT) KE SINGAPURA MENURUT NEGARA ASAL (1972 — 1977)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Indonesia	107.602	139.127	172.231	207.197	245.719	300.367
Australia	189.401	174.082	184.328	194.246	217.008	216.103
Jepang	71.271	113.398	109.268	118.668	139.539	188.921
Malaysia	87.569	105.638	113.882	109.700	115.277	128.433
Amerika Serikat	87.058	98.558	104.132	106.241	122.303	118.076
Inggeris	65.842	76.178	83.244	74.368	75.759	781.198
Jerman Barat	15.306	20.210	25.535	31.045	35.555	39.909
Lain-lain	208.966	267.541	294.823	327.805	372.465	436.681
Jumlah	783.015	984.732	1.087.443	1.169.270	1.320.625	1.506.688

Sumber : *ASEAN Business Quarterly*, Vol. II, No. 1

Negara-negara ASEAN merasakan pengaruh kebijaksanaan tersebut terhadap dunia penerbangan mereka. Singapura

khususnya amat berkepentingan dengan masalah ini. Tarif murah tersebut dirasakan kurang bijaksana, karena harga tiket pulang-pergi Australia-Singapura saja sudah mencapai A\$ 610. Sebenarnya bagi negara-negara ASEAN lainnya, penerbangan dan pariwisata (a) bukanlah satu-satunya penunjang ekonomi negara-negara tersebut; (b) pengunjung-pengunjung Australia tidak begitu banyak mengunjungi negara-negara seperti Muangthai dan Filipina; (c) kecuali SIA dan MAS, perusahaan-perusahaan penerbangan ASEAN lainnya tidak begitu banyak memuat penumpang-penumpang Australia; dan (d) negara-negara lainnya di luar Singapura bisa melakukan penerbangan dalam negeri. Selain tidak mempunyai penerbangan dalam negeri, Singapura tidak merasa untung untuk mengoperasikan pesawat-pesawat Boeingnya ke negara-negara tetangganya.

Industri dan jasa merupakan dasar perekonomian Singapura. Dalam hal ini, sektor penerbangan mempunyai saham yang tidak kecil bagi ekonomi Singapura. Kemacetan di bidang penerbangan akan mengakibatkan menurunnya pasaran jasa di Singapura. Hal ini disebabkan oleh sektor penerbangan yang merupakan jembatan masuk dan ke luar pendatang asing ke Singapura.

Dalam tahun 1976, Produk Domestik Bruto (GDP) Singapura mencapai S\$ 9,4 milyar. Sebanyak 71% dari GDP tersebut adalah bagian jasa. Sehingga semakin jelas bahwa jasa mempunyai pengaruh penting bagi ekonomi negara ini. Keberhasilan Singapura di bidang jasa setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari peningkatan jumlah pengunjung asing ke negara tersebut. Sejak tahun 1972 sampai 1977, pengunjung asing secara keseluruhan yang tiba di Singapura meningkat rata-rata 10% setiap tahun.

Dalam bulan Januari lalu, ketua SIA, J.Y.N. Fillay, mengecam kebijaksanaan tarif baru sebagai kamuflase Australia dan Inggris untuk melindungi perusahaan-perusahaan penerbangan mereka. Kiranya ini disebabkan oleh kekhawatiran di pihak Singapura, bahwa kebijaksanaan tersebut bisa



mengakibatkan (a) kerugian bagi Singapura, karena negara tersebut akan kehilangan setengah dari jumlah orang Australia yang berkunjung; (b) para pengunjung Eropah akan beralih ke Australia daripada ke Singapura atau negara-negara ASEAN lainnya; (c) kemungkinan besar negara-negara maju lainnya akan membuat kebijaksanaan sama; dan (d) negara-negara ASEAN dengan sendirinya akan sukar mencari pasaran bagi penerbangan serta pariwisata.

Masalah yang dihadapi Australia dan ASEAN ini pada dasarnya menyangkut kepentingan ekonomi masing-masing negara. Dan dalam hal ini, negara-negara ASEAN telah memperlihatkan sikap solidaritas, meskipun dari uraian di atas jelas bahwa pihak Singapura yang paling dirugikan. Negara-negara ASEAN bersikap bahwa kepentingan salah satu negara anggotanya, seperti Singapura, adalah kepentingan ASEAN. Pada tanggal 26 Januari 1979, Menteri Luar Negeri Indonesia Mochtar Kusumaatmadja selaku ketua panitia tetap ASEAN menyampaikan secara tertulis kekecewaan pihak ASEAN terhadap cara penanganan masalah tarif murah yang dilaksanakan tanpa memperhatikan kepentingan negara-negara anggota ASEAN.

Australia berusaha meyakinkan bahwa kebijaksanaan tersebut tidak bermaksud merugikan ASEAN. Duta Besar Australia untuk Filipina Richard Woolcott menyatakan bahwa kebijaksanaan tersebut berdasarkan atas "end-to-end flight" (penerbangan ujung ke ujung) tanpa persinggahan (stop over). Tetapi tidaklah berarti bahwa persinggahan tidak dimungkinkan. Masalahnya adalah bahwa tarifnya saja yang menjadi lebih mahal daripada penerbangan langsung.<sup>1</sup>

Alasan-alasan yang dikemukakan Australia supaya masalah tersebut tidak sampai merusakkan hubungan kedua belah pihak tampaknya tidak begitu mudah diterima oleh pihak ASEAN. Kelompok ini tetap mendesak Australia untuk mengubah sikapnya terhadap tarif murah tersebut. Pertemuan antar negara

1 *Asiaweek*, 12 Februari 1979

ASEAN yang diadakan di Kuala Lumpur pada tanggal 22 — 23 Pebruari menghasilkan komunike yang antara lain menyatakan bahwa : (a) kelompok ASEAN setuju untuk mengambil tindakan balasan terhadap Australia, kalau pembicaraan-pembicaraan yang diusulkan gagal mengubah kebijaksanaan penerbangan internasional Australia; (b) perusahaan-perusahaan penerbangan ASEAN harus diikutsertakan dalam skala tarif murah antara Australia dan Eropah, dengan atau tanpa singgah di negara-negara ASEAN; dan (c) tidak boleh ada pengurangan kapasitas penerbangan ASEAN yang sekarang.

Pada tanggal 20 — 21 Maret diadakan pertemuan tingkat menteri antara negara-negara ASEAN dan Australia. Pertemuan tersebut lebih menitikberatkan pertimbangan politis daripada ekonomis, karena yang dipertaruhkan adalah hubungan baik antara ASEAN dan Australia. Tetapi yang jelas adalah bahwa ASEAN mulai bersikap lunak. ASEAN menyetujui tarif murah tersebut tetapi kelompok ini menginginkan terbukanya kesempatan bagi penerbangan ASEAN untuk ikut serta dalam skala tarif murah tersebut. Sebagai kelanjutannya, para ahli ASEAN mengadakan pertemuan teknis di Singapura untuk membahas dan memperoleh data-data lengkap tentang tarif murah penerbangan Qantas.

## PENUTUP

Negara-negara ASEAN beranggapan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi Australia kurang memperhatikan kepentingan ekonomi negara-negara tetangganya. Ini berkaitan erat dengan kepentingan hubungan antara kedua belah pihak. Australia kurang menyadari bahwa proteksionisme di bidang perdagangan merupakan penghambat kerjasama kedua belah pihak. Hal ini terbukti juga dengan tindakan menetapkan tarif murah di bidang penerbangan. Ketegangan dalam hubungan antara Australia dan ASEAN menunjukkan bahwa (a) para pejabat Australia memandang ringan solidaritas ASEAN; (b) kelompok ASEAN sedang mengalami ujian dalam mengembangkan

perekonomian mereka; dan (c) tantangan bagi kesetiakawanan Australia dan ASEAN di mana dipertaruhkan sejauh mana Australia bersedia mengorbankan kepentingan ekonomi demi hubungan kerjasama yang baik dengan ASEAN.

Meskipun dewasa ini volume perdagangan antara Australia dan ASEAN tidak begitu besar, negara-negara ASEAN merupakan pasaran yang potensial bagi Australia. Hal ini mengingat jumlah penduduk ASEAN yang banyak serta letak geografis yang berdekatan satu sama lain. Sedangkan di pihak lain, pertumbuhan kerjasama perdagangan kedua belah pihak memberi peluang bagi masing-masing negara untuk berkembang bersama.



# MASALAH BATAS LANDAS KONTINEN INDONESIA-VIETNAM

Asnani USMAN

## PERMASALAHAN

Pada tanggal 11 Januari 1979 telah diadakan perundingan batas landas kontinen antara Indonesia dan Vietnam untuk ketiga kalinya. Perundingan ini belum juga mencapai persetujuan bersama.<sup>1</sup> Hal ini disebabkan oleh perbedaan prinsip mengenai sistem penentuan garis batas landas kontinen. Vietnam menginginkan penentuan garis batas landas kontinen berdasarkan prinsip "thalweg", sedangkan Indonesia menginginkan garis batas yang berlaku umum, yaitu garis tengah (median line).

Persetujuan batas landas kontinen sangat penting bagi Indonesia, karena Indonesia telah memberi ijin kepada beberapa perusahaan minyak asing untuk mengadakan eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi di lepas pantai di wilayah Laut Cina Selatan. Ijin demikian tidak akan menimbulkan sengketa bila masih diberikan dalam batas-batas wilayah perairan Indonesia. Yang menjadi masalah ialah jika ijin tersebut telah sampai kepada landas kontinen yang terletak di antara dua negara yang belum ada persetujuannya.

Di samping itu Indonesia merasakan pula pentingnya hal ini untuk memperkuat posisi Wawasan Nusantara demi integritas

---

1 Lihat *Sinar Harapan*, 16 Januari 1979

wilayah, tidak saja yang meliputi permukaan laut tetapi juga meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya.

Berdasarkan Pengumuman Pemerintah tanggal 17 Pebruari 1969 tentang Landas Kontinen Indonesia, telah diadakan perjanjian garis batas landas kontinen dengan negara-negara Malaysia, Muangthai, Australia, India. Usaha penyelesaian masalah garis batas landas kontinen dengan negara-negara tetangga belum selesai seluruhnya, termasuk Vietnam. Berbeda dengan perjanjian-perjanjian yang telah diadakan dan yang telah dapat diselesaikan dengan baik, maka dengan Vietnam masih terdapat rintangan.

Tulisan ini berusaha mengemukakan latar belakang kepentingan nasional masing-masing negara yang dapat mendorong tercapainya persetujuan tersebut dan yang menghambat. Sebelum membahas secara khusus masalah ini, akan diuraikan apa yang dicakup dalam pengertian landas kontinen dan ketentuan-ketentuannya.

## PENGERTIAN INTERNASIONAL TENTANG LANDAS KONTINEN

Pada kebanyakan pantai di benua-benua, dasar laut tidak menjadi dalam sekali dengan tiba-tiba, melainkan melandai dengan berangsur-angsur, dan kemudian terdapat jurang yang curam dan dalam sekali sampai ke lantai lautan. Rupanya jurang ini seringkali terdapat, apabila kedalaman laut itu sudah mencapai kira-kira 200 meter.<sup>1</sup> Dataran di bawah laut yang berben-

1 Lihat J.L. Brierly, *Hukum Bangsa-bangsa*, diterjemahkan oleh Moh. Rajab (Jakarta : Bhratara, 1963), hal. 170

2 Pengertian lain mengenai dataran kontinen yang dikemukakan oleh Hasjim Djalal dalam bukunya, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut* (Jakarta : Departemen Luar Negeri, Pebruari 1978), hal. 5, adalah sebagai berikut : "dataran kontinen adalah dataran yang menempati kira-kira 5% dari permukaan bumi yang berdekatan dengan pantai dan yang pada umumnya masih dangkal sampai ke suatu kedalaman di mana dasar laut tersebut mulai mendalam dengan lebih cepat dan curam (terjal). Pada umumnya daerah dasar laut yang dianggap sebagai dataran kontinen tersebut adalah kira-kira sampai kedalaman 135 meter, karena setelah itu pada umumnya dasar laut mulai mendalam dengan cepat dan curam."

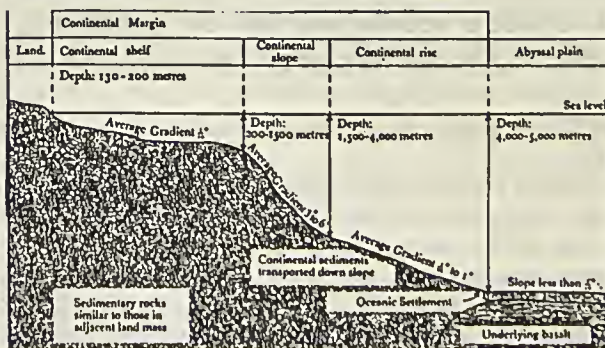
tuk demikian disebut dataran kontinen, dalam pengertian geologis.

Pada waktu belakangan ini dataran kontinen telah menjadi soal yang diperhatikan oleh dunia hukum, karena kemajuan tehnik yang pesat. Dengan pengaturan hukum mengenai masalah ini, maka telah ditimbulkan pengaturan hukum (yuridis) yang disebut landas kontinen.

Secara geologis, di luar dataran kontinen terdapat landai kontinen (continental slope) yang dimulai dari daerah dasar laut yang mulai mendalam dengan terjal, sampai suatu kedalaman di mana dasar laut tersebut mulai mendatar kembali. Bagian terakhir ini disebut ujung kontinen (continental rise). Di luar ujung kontinen, terdapat apa yang dinamakan dasar laut dalam (abyscal plain), yang tidak lagi merupakan bagian dari kontinen. Kedudukan hukum dari landai kontinen dan ujung kontinen sampai kini belum jelas, walaupun ada tendensi yang sangat kuat untuk menganggapnya sebagai bagian dari dataran kontinen, karena pada dasarnya landai kontinen dan ujung kontinen tersebut memang merupakan kelanjutan alamiah dari kontinen itu sendiri. Banyak negara akhir-akhir ini menuntut kewenangan mereka atas landas kontinen sampai ke landai kontinen dan ujung kontinen, yaitu sampai ke batas terluar dari kontinen apa yang dinamakan "outer edge of the continental margin".<sup>1</sup> (lihat gambar).

Gambar 1.

Penampang Gambar "Continental Margin"



Sumber : Even Luard, *The Control of the Sea-bed* (London, 1974), hal. 5

1 Ibid., hal. 5-6



Perhatian pertama terhadap dasar laut dan tanah di bawahnya mulai timbul tahun 1918, yaitu waktu orang Amerika berhasil mengeksploitasi minyak kira-kira 40 mil dari pantai Teluk Meksiko. Kemudian baru terjadi perkembangan hukum yang penting dengan ditandatanganinya perjanjian antara Inggris dan Venezuela dalam tahun 1942 untuk menentukan garis batas dasar laut masing-masing negara di Teluk Persia guna memungkinkan eksplorasi dan eksploitasi minyak di teluk tersebut.<sup>1</sup>

Pada tanggal 28 September 1945 muncullah Deklarasi Presiden Truman yang merupakan deklarasi pertama landas kontinen. Di dalam deklarasi itu dinyatakan bahwa : "pemerintah Amerika Serikat menganggap kekayaan alam yang terkandung di dasar laut dan tanah di bawahnya pada landas kontinen di bawah laut lepas, yang masih merupakan kelanjutan dari pantai Amerika Serikat, adalah bagian wilayahnya dan tunduk pada yurisdiksi dan pengawasan Amerika Serikat, tetapi perairan di atas landas kontinen bersifat laut lepas dengan hak pelayaran bebas dan tidak terganggu".<sup>2</sup>

Tindakan ini diikuti oleh negara-negara lainnya yang ingin menuntut kekayaan alam di landas kontinen mereka masing-masing. Berlainan dengan Deklarasi Truman, maka negara-negara ini menuntut juga air di atas landas kontinen sebagai wilayah mereka. Negara-negara tersebut yaitu : Chili, Peru, Equador, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksiko dan Brazil.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa sejak Perang Dunia II persoalan landas kontinen mulai menarik perhatian negara-negara pantai yang paling merasa berkepentingan terhadap landas kontinennya. Sebenarnya semua ini disebabkan karena makin majunya perkembangan teknologi yang telah mampu mengadakan penggalian sumber-sumber kekayaan alam sampai jauh ke dalam perut bumi, baik yang terletak di daratan maupun di daerah lepas pantai. Telah timbul kesadaran bahwa fungsi laut

1 Hasjim Djalal, *op. cit.*, hal. 46

2 Lihat D.W. Greig. M.A. LL. B., *International Law*, second edition (London : Butterworths, 1976), hal 200

tidak lagi untuk sumber perikanan dan pelayaran saja, tetapi telah meningkat dengan diketemukannya bahan-bahan tambang dan galian berharga di dasar laut.

Mengenai kekayaan minyak diperkirakan 60% dari persediaan minyak bumi terletak di dataran kontinen. Kira-kira 20% dari minyak bumi di dunia dewasa ini dihasilkan dari sumber-sumber di lepas pantai, dan diperkirakan pada tahun 1980 akan mencapai 40%. Dewasa ini sumur-sumur minyak dapat dibor dalam kedalaman air beberapa ratus meter dari permukaan laut dan di masa depan akan menembus beberapa ribu meter lagi di bawah dasar laut. Di samping itu penyelidikan lebih lanjut menemukan bahwa selain minyak, di dataran kontinen terdapat juga timah, gas bumi, batu bara, sulphur dan bahan-bahan galian lainnya, terutama di tanah di bawah dasar laut yang dangkal.<sup>1</sup> Jadi dapat dimaklumi jika negara-negara pantai menginginkan kekayaan alam yang terdapat di landas kontinen tersebut. Karena adanya negara-negara yang tidak menginginkan sumber kekayaan alam saja, tetapi menginginkan juga perairan di atas landas kontinen sebagai wilayahnya, maka hal ini telah menimbulkan protes keras terhadap tuntutan-tuntutan semacam itu. Akhirnya masalah ini dibicarakan pada Konperensi Hukum Laut di Jenewa tahun 1958. Konperensi ini telah menghasilkan Konvensi mengenai Landas Kontinen, yaitu Konvensi yang ke IV.

Dalam pasal 1 konvensi tersebut dimuat definisi landas kontinen sebagai berikut : "(a) dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai tetapi berada di luar daerah laut teritorial sampai sedalam 200 meter atau daerah yang lebih dalam lagi di mana dalam airnya memungkinkan eksploitasi sumber-sumber alam dari daerah tersebut; (b) dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut seperti di atas yang berbatasan dengan pantai kepulauan."<sup>2</sup> Dari pasal ini jelas tampak bahwa batasan mengenai pengertian landas kontinen

1 Hasjim Djalal, *op. cit.*, hal. 4

2 Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Wawasan Negara Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, jilid II (Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri, 1976), hal. 75

merupakan suatu definisi hukum yang berbeda dengan pengertian geologis (dataran kontinen). Dataran kontinen mencakup juga daerah dasar laut dan tanah di bawah laut teritorial dan pada bagian ini negara pantai mempunyai kedaulatan atas wilayah perairan di atas dataran kontinen sesuai dengan hak-hak laut teritorial. Dalam pengertian landas kontinen, maka wilayahnya tidak mencakup daerah dasar laut di bawah laut teritorial tetapi berada di luar daerah laut teritorial. Dengan demikian kedaulatan negara pantai terhadap landas kontinen hanya terbatas pada kekayaan alam saja, tidak atas perairannya. Di samping itu landas kontinen mempunyai pengertian yang lebih luas yaitu meliputi sampai daerah yang lebih dalam lagi di mana kedalaman airnya memungkinkan eksploitasi sumber-sumber alam, ditambah dengan ketentuan dalam paragraf (b) yaitu dasar dan lapisan tanah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai kepulauan. Semuanya ini tidak termasuk dalam pengertian geologis murni (dataran kontinen).<sup>1</sup>

Dalam ketentuan Konvensi Jenewa 1958 ditetapkan juga mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara pantai terhadap landas kontinennya, negara pantai diberi hak sepenuhnya untuk mengadakan eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan alamnya yang ada di landas kontinen (pasal 2 ayat 2). Hak tersebut bersifat eksklusif, yaitu apabila negara pantai tidak atau belum mengadakan penggalan sumber-sumber kekayaan alamnya yang ada pada landas kontinen, maka tidak seorangpun diperkenankan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi terhadap landas kontinen tanpa ada ijin yang nyata dari negara pantai yang bersangkutan (pasal 2 ayat 2). Kemudian ditetapkan bahwa hak-hak negara pantai atas landas kontinen tidak mempengaruhi status yang sah dari lautan bebas pada perairan itu (pasal 3). Di samping itu harus diperhatikan pula oleh negara pantai bahwa dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi, maka negara pantai tidak diperkenankan mengganggu pelayaran, perikanan dan penyelidikan oceanografi dan penyelidikan ilmiah lainnya yang dibutuhkan untuk maksud publikasi (pasal 5 ayat 1).<sup>2</sup>

1 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Masalah Lebar Laut Teritorial Pada Konperensi-konperensi Hukum Laut Jenewa 1958 dan 1960*, disertasi di Universitas Pajajaran 1962 (Bandung : Penerbitan Universitas, 1962), hal. 48

2 Isi selengkapnya lihat, *Wawasan Negara Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, hal. 75-76



Apabila kita perhatian isi pasal-pasal ini dapatlah dikatakan bahwa hak-hak negara pantai yang telah ditetapkan itu merupakan kompromi antara pendirian pihak yang menghendaki pengakuan kedaulatan negara pantai atas landas kontinen, dengan pihak yang mengakui hak-hak yang lebih terbatas.<sup>1</sup> Dengan demikian, maka konperensi secara tidak langsung tidak membenarkan praktek negara-negara Amerika Selatan yang dalam undang-undang nasionalnya telah menetapkan kedaulatan negara atas perairan di atas landas kontinen.

Dalam pasal 6 Konvensi Jenewa 1958 disebutkan ketentuan mengenai penetapan batas landas kontinen antara dua negara yang berbatasan, baik yang berhadapan (*opposite*), maupun yang berdampingan (*adjacent*).<sup>2</sup> Persetujuan bersama adalah yang pertama-tama dipakai untuk penetapan batas landas kontinen kedua negara. Apabila tidak ada persetujuan antara dua negara yang bersangkutan, maka baik dalam hal batas negara-negara yang berhadapan, maupun yang berdampingan, dipergunakan prinsip jarak sama (*equidistance*). Dalam hal yang pertama prinsip ini akan menghasilkan suatu garis tengah (*median line*) dan dalam hal yang kedua menghasilkan suatu garis yang sama jaraknya dari titik-titik yang terdekat pada garis pangkal laut teritorial kedua negara yang bertetangga.<sup>3</sup>

Sebenarnya dalam persetujuan bersama yang diadakan antara kedua negara seringkali prinsip "median line" ini memegang peranan penting, walaupun dalam beberapa hal diperlukan penyesuaian-penyesuaian. Hal ini terjadi pada persetujuan-persetujuan antara Indonesia dan negara-negara tetangganya. Dengan demikian prinsip garis tengah telah berlaku umum dan dapat menyelesaikan sebuah persetujuan bersama dengan baik.

Dalam perkembangan hukum laut dewasa ini, masalah landas kontinen menimbulkan persoalan lain, yaitu soal batas luarnya. Hal ini disebabkan karena kaburnya kriteria-kriteria

1 Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hal. 48

2 *Wawasan Negara Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, hal. 75

3 Mochtar Kusumaatmadja, *op-cit.*, hal. 50

"exploitability" yang diakui oleh Konvensi Jenewa 1958. Karena kekaburan tersebut, maka beberapa negara ingin agar batas landas kontinen tersebut ditetapkan saja dengan kedalaman atau jarak yang pasti, misalnya sejauh kedalaman air 200 meter atau sejauh 200 mil dari garis dasar yang dipakai untuk mengukur laut teritorial. Di samping itu beberapa negara menuntut batas landas kontinennya sejauh yang terluar yang dinamakan "outer edge of the continental margin". Hal ini menimbulkan reaksi dari negara-negara yang tidak berpantai (land-locked countries) dan negara-negara yang geografisnya tidak beruntung (geographically disadvantaged states). Mereka ingin turut serta menikmati kekayaan alam di landas kontinen yang telah semakin diperluas pengertiannya.<sup>1</sup>

## LANDAS KONTINEN INDONESIA

Mengingat bahwa batas-batas Landas Kontinen Indonesia sebagian telah diselesaikan dengan negara-negara tetangganya, maka sesungguhnya soal apakah landas kontinen itu sampai kedalaman 200 meter atau sampai 200 mil atau sampai ke "continental margin", bagi Indonesia hal ini telah menjadi persoalan akademik. Di bagian laut di mana landas kontinen Indonesia tidak berhadapan dengan negara lain, misalnya di Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, maka praktis tidak ada "continental margin" Indonesia yang terletak lebih jauh dari 200 mil. Dengan demikian Indonesia, sudah akan merasa puas dengan diterimanya konsepsi landas kontinen sampai jarak 200 mil dari garis dasar atau dari pantai. Indonesia juga merasa bahwa sukar diharapkan negara-negara yang telah mempunyai landas kontinen di luar 200 mil untuk dapat melepaskan haknya atas landas kontinennya. Itulah sebabnya Indonesia bersikap cukup luwes dalam soal batas 200 meter, 200 mil atau batas "continental margin".<sup>2</sup>

1 Uraian lebih lanjut lihat Hasjim Djalal, *Beberapa Persoalan Pokok Hukum Laut Dewasa Ini Yang Penting Bagi Indonesia* (Jakarta : Direktorat Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1977), hal. 48-54

2 *Ibid.*, hal. 55



Sejak dikeluarkannya Pengumuman Pemerintah tanggal 13 Desember 1957 (Deklarasi Juanda), Indonesia telah menganut konsep Wawasan Nusantara. Pengumuman ini kemudian ditingkatkan menjadi U.U. No. 4/Prp/'60.<sup>1</sup>

Menurut konsep ini maka laut merupakan bagian wilayah negara Indonesia. Laut mempunyai 4 fungsi vital. Fungsi vital pertama adalah untuk menjamin integritas wilayah negara; fungsi kedua adalah sebagai sarana perhubungan laut, khususnya pelayaran; fungsi ketiga adalah sebagai salah satu sumber kehidupan yang penting karena deposit kekayaan alam baik yang bersifat hayati maupun barang-barang tambang; dan fungsi keempat adalah dalam rangka pertahanan keamanan dalam arti "military security".<sup>2</sup>

Semuanya ini merupakan kepentingan nasional Indonesia yang harus diusahakan pengamanannya. Tindakan-tindakan yang ditujukan untuk menjamin terselenggaranya fungsi-fungsi vital laut demikian dapat dimasukkan dalam kategori tindakan-tindakan pengamanan internasional Kawasan Nusantara. Untuk melakukan tindakan tersebut salah satu sarana yang diperlukan adalah hukum, yang merupakan ketentuan-ketentuan tentang tingkah laku subyek-subyeknya di dalam masyarakat, baik masyarakat nasional maupun internasional. Dalam rangka menjamin terselenggaranya sejumlah kepentingan nasional yang ruang lingkungannya melampaui batas-batas nasional, hukum internasional merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Ada dua strategi dasar yang dibenarkan oleh hukum internasional dalam usaha-usaha negara menjamin keamanan internasionalnya, yaitu berupa tindakan sepihak (unilateral) dan melalui kerjasama internasional (collaboration). Cara pertama dapat berupa ketentuan-ketentuan hukum nasional, seperti undang-undang nasional, deklarasi, pengumuman pemerintah, pernyataan Kepala Negara dan lain-lain. Cara kedua dapat berupa persetujuan atau perjanjian internasional baik yang berupa bilateral maupun multilateral.<sup>3</sup> Dalam masyarakat inter-

1 Lihat Asnani Usman, "Perjuangan Indonesia untuk Prinsip Nusantara (Archipelagic Principles)," *Analisa* no. 9 (September 1978), hal. 730

2 M. Dimiyati Hartono, *op. cit.*, hal. 294-296

3 *Ibid.*, hal. 293-295



nasional, tindakan sepihak merupakan salah satu usaha negara-negara nasional tertentu untuk menjamin kepentingan nasionalnya dengan berdasarkan alasan-alasan tertentu.

Berbagai alasan yang dikemukakan, seluruhnya dapat dicakup ke dalam beberapa hal yang bersifat pokok, yaitu alasan tentang tata gambaran wilayah yang khusus, kepentingan ekonomi, pertahanan dan integritas teritorial.<sup>1</sup>

Apabila hal ini dihubungkan dengan Indonesia, maka tindakan Indonesia dengan Pengumuman Pemerintah 13 Desember 1957, yang kemudian diundangkan menjadi U.U. No. 4/Prp/'60 adalah suatu tindakan untuk menjamin kepentingan nasionalnya yang mencakup keempat faktor di atas. Beberapa tahun kemudian barulah dikeluarkan Pengumuman Pemerintah 17 Pebruari 1969 tentang Landas Kontinen Indonesia. Konsep landas kontinen ini tidak dapat dipisahkan dari konsep Wawasan Nusantara. Konsep ini berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh Wawasan Nusantara yaitu di mana dasar yang dipergunakan untuk mengukur batas Landas Kontinen Indonesia adalah garis pangkal yang dipergunakan untuk mengukur batas laut teritorial yang ditetapkan oleh U.U. No. 4/Prp/'60. Di samping itu ukuran lebar laut teritorial yang dipergunakan ialah lebar laut teritorial 12 mil.

Tindakan Indonesia mengeluarkan pengumuman tersebut ialah untuk mengamankan kepentingan nasional Indonesia berupa kekayaan alam yang terdapat di landas kontinen di luar wilayah perairan Indonesia, terutama yang berbatasan dengan negara-negara tetangga. Dengan adanya konsep tersebut, wilayah dasar laut Indonesia bertambah seluas  $\pm 800.000 \text{ km}^2$ .<sup>2</sup>

Berdasarkan Pengumuman Pemerintah Indonesia tentang Landas Kontinen 1969, maka sejak tahun tersebut Indonesia

1 Lihat Bouches L.Y., *The Regime of Bays in International Law* (Leiden : A.W. Sythoff, 1964), hal. 282, dikutip dari M. Dimiyati Hartono, *ibid.*, hal. 147. Untuk data-data lebih luas dari tindakan sepihak negara-negara lihat hal. 131-147

2 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Indonesia dan Perkembangan Hukum Laut Dewasa Ini* (Jakarta : Litbang DEPLU. R.I., 1977), hal. 16

telah mengadakan persetujuan-persetujuan dengan negara-negara tetangganya untuk menetapkan garis batas landas kontinen masing-masing negara. Persetujuan-persetujuan tersebut telah diadakan oleh Indonesia dengan : (1) Malaysia tentang penetapan garis batas landas kontinen kedua negara (1969); (2) Muangthai tentang penetapan garis batas landas kontinen kedua negara di bagian utara Selat Malaka dan di Laut Andaman (1971); (3) Malaysia dan Muangthai tentang penetapan garis batas landas kontinen di bagian utara Selat Malaka (1971); (4) Australia tentang penetapan batas-batas laut tertentu (1971); (5) Australia tentang penetapan batas-batas dasar laut tertentu di daerah Laut Timor dan Laut Arafura, sebagai tambahan pada persetujuan tertanggal 18 Mei 1971 (1972); (6) India tentang penetapan garis batas landas kontinen antara kedua negara (1974). Di samping itu telah ditetapkan juga persetujuan mengenai batas Laut Wilayah dengan negara-negara : (1) Malaysia tentang penetapan garis batas laut wilayah di Selat Malaka; (2) Singapura, batas laut wilayah di Selat Singapura (1973); (3) Australia mengenai garis batas tertentu antara Indonesia dan Papua Nugini (1973). Dengan adanya persetujuan yang telah dilakukan, maka batas-batas wilayah akan menjadi jelas dan memberikan kepastian hukum.

Pengumuman Pemerintah tentang Landas Kontinen Indonesia dapat dikatakan berpedoman pada Konvensi Jenewa 1958. Pengumuman ini kemudian ditingkatkan menjadi U.U. No. 1 tahun 1973 yang diundangkan pada tanggal 6 Juni 1973.<sup>1</sup> Dalam pasal 1 (a) disebutkan apa yang dimaksud dengan Landas Kontinen Indonesia, ialah dasar laut dan tanah di bawahnya di luar perairan wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam U.U. No. 4/Prp/'60 sampai kedalaman 200 meter atau lebih, di mana masih memungkinkan diselenggarakan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam. Mengenai ketentuan garis batas landas kontinen dengan negara lain dapat dilakukan dengan cara mengadakan perundingan untuk mencapai suatu persetujuan (pasal 3). Di samping itu ditetapkan juga ketentuan-ketentuan lain, yaitu mengenai instalasi, pencemaran, yurisdiksi negara, perlindungan

1 Dimiyati Hartono, *op. cit.*, hal. 112

terhadap kepentingan-kepentingan lain dan ketentuan-ketentuan pidana.<sup>1</sup>

Dengan diundangkannya Landas Kontinen Indonesia, maka diperoleh dasar hukum yang kokoh bagi pelaksanaan hak-hak atas kekayaan landas kontinen.

## PROSPEK PENYELESAIAN

Berbeda dengan persetujuan garis batas landas kontinen yang diadakan dengan negara-negara tetangganya, perundingan dengan Vietnam masih berada dalam tahap perundingan.

Bagi Indonesia, persetujuan batas landas kontinen dengan Vietnam merupakan hal yang penting, baik demi integritas wilayah di dasar laut maupun demi kepentingan ekonomi.

Kekayaan alam di landas kontinen merupakan potensi untuk pembangunan negara bagi masa depan. Untuk mengubah potensi ekonomi tersebut menjadi kekuatan riil diperlukan modal besar, serta keterampilan dan teknologi yang sudah maju. Faktor-faktor tersebut di atas belum seluruhnya dimiliki Indonesia. Hal ini merupakan salah satu mengapa kita memerlukan kerjasama dengan pihak luar negeri. Dengan U.U. No. 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing, Indonesia telah memberi izin mengeksplorasi minyak di Landas Kontinen Indonesia, baik yang berbentuk "production sharing" atau kontrak karya. Pertamina adalah instansi satu-satunya yang diberi kuasa untuk mengelola kekayaan negara-negara tersebut. Untuk ini oleh Pemerintah Indonesia ditetapkan adanya Wilayah Kuasa Pertambangan (WKP) yang terletak dalam lingkungan perairan Indonesia, baik yang berada di pantai, di lepas pantai ataupun di landas kontinen. Di wilayah Laut Cina Selatan terdapat beberapa perusahaan asing yang diberi izin mengeksploitasi minyak oleh Indonesia, yaitu : Conoc, Inca dan Agip (lihat gambar).

---

<sup>1</sup> Bunyi selengkapnya lihat, *Wawasan Negara Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, hal. 28-32



## ANALISA

Gambar 2.

"Peta situasi 15 Agustus 1976" Wilayah Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina dan Kontraktor-kontraktor Asing) di wilayah Laut Cina Selatan



Sumber : M. Dimiyati Hartono, *Hukum Laut Internasional*, hal. 200.

Gambar 3.



Sumber : *Tempo*, 4 September 1976.

Berdasarkan Pengumuman 1969, wilayah kegiatan perusahaan-perusahaan asing tersebut adalah wilayah Indonesia, tetapi berdasarkan Dekrit 1971 (dekrit Saigon) Vietnam Selatan menyatakan juga klaim landas kontinennya pada bagian tertentu di arah selatan menyentuh dan bertimpaan (overlapping) dengan bagian utara WKP Agip.<sup>1</sup> Dengan demikian tempat beroperasi perusahaan Agip yang telah diberi izin oleh Indonesia akan berada juga di wilayah Vietnam Selatan (lihat gambar). Hal ini disebabkan karena pemerintah Vietnam Selatan mengukurnya dari pulau-pulau utama yaitu pulau Kalimantan dan Sumatera, sedangkan Indonesia berdasarkan prinsip pengukuran dari pulau-pulau terluar, yaitu di sebelah utara pulau Natuna. Semuanya ini belum diselesaikan dengan persetujuan bersama. Jatuhnya rejim Vietnam Selatan yang diganti dengan Republik Sosialis Vietnam menimbulkan persoalan baru bagi Indonesia.

Pada awal tahun 1978 antara Indonesia dan Vietnam terdapat saling pengertian. Dalam Komunike Bersama yang dikemukakan pada akhir tahun 1977, ditegaskan kesepakatan kedua belah pihak tentang penyelesaian masalah-masalah bilateral menyangkut batas landas kontinen dan hubungan perdagangan, kerjasama ekonomi, ilmu dan teknologi serta tekad untuk menunjang gerakan Non Blok. Sejak ini dimulailah pendekatan-pendekatan antara kedua negara untuk menyelesaikan masalah bilateral yang disepakati.

Dalam usaha membicarakan perjanjian perdagangan dengan Vietnam, Menlu a.i. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa Indonesia sudah siap membicarakan batas landas kontinen kedua negara. Kedua masalah ini dimasukkan dalam satu paragraf seperti yang didesakkan Indonesia.

Sikap Indonesia ini dapat diterima oleh Vietnam, sehingga pada tanggal 5 Juni 1978 dimulai perundingan pertama batas landas kontinen kedua negara di Hanoi.<sup>2</sup> Perundingan ini men-

1 *Tempo*, 11 September 1976, hal. 39

2 *Kompas*, 7 Januari 1978

dapat rintangan karena adanya perbedaan pendapat mengenai sistem penentuan garis batas landas kontinen. Vietnam menginginkan suatu sistem garis batas "thalweg" yang lazim dipakai bagi negara yang dibatasi sungai, yaitu alur-alur terdalamnya.<sup>1</sup> Indonesia berkeberatan dengan sistem ini, karena dengan demikian landas kontinen yang dipersengketakan antara Indonesia dan Vietnam akan bertambah luas dibandingkan dengan Vietnam Selatan sebelumnya. Indonesia menginginkan garis batas yang berlaku umum, yaitu garis tengah (median line).

Untuk menyelesaikan persoalan ini diperlukan pendekatan-pendekatan yang memungkinkan pertukaran pikiran dan pandangan. Dalam setiap kesempatan bertemu Indonesia berusaha untuk membahas masalah ini, sehingga kedua pihak sepakat untuk menelaah soal ini sampai tercapai persetujuan bersama. Pada perundingan berikutnya yang diadakan di Jakarta tanggal 11 Agustus 1978, tidak tercapai persetujuan yang diharapkan, tetapi telah menghasilkan kemajuan.<sup>2</sup> Vietnam bersedia mundur dari prinsipnya semula dan mengusulkan suatu "harmonized Line" yang membagi wilayah persengketaan tersebut sedemikian, sehingga Indonesia memperoleh 55% dan Vietnam 45% dari wilayah yang dipersengketakan. Dengan demikian daerah yang dipersengketakan menjadi lebih kecil (lihat gambar). Indonesia masih berkeberatan dengan usul ini.

Gambar 4.



- 1 Lihat Charles G. Fenwick, *International Law*, edition IV (Taiwan : Central Book Co., 1971), hal. 438
- 2 *Warta Berita*, 15 Agustus 1978



Kunjungan P.M. Pham Van Dong pada bulan September 1978 ke Indonesia mempunyai arti yang cukup penting bagi perkembangan hubungan antara kedua negara, terutama dengan dikeluarkannya Pernyataan Bersama Indonesia-Vietnam. Dalam pernyataan bersama dinyatakan keinginan kedua pihak untuk meningkatkan hubungan baik antara kedua negara dan kedua pemimpin bertukar pandangan mengenai masalah yang menyangkut kepentingan bersama. Sehubungan dengan masalah batas landas kontinen kedua negara, dikemukakan bahwa kedua pemimpin menyatakan kepuasan mereka dengan diadakannya perundingan-perundingan yang dilakukan dengan semangat kemauan baik, persahabatan dan saling menghormati. Mereka menyetujui bahwa pertemuan terus dilanjutkan dan persetujuan akhir hendaknya dapat dicapai atas dasar perundang-undangan nasional yang bersangkutan dan selaras dengan hukum serta praktek-praktek internasional.<sup>1</sup>

Setelah pernyataan bersama ini kedua negara berusaha untuk menunjukkan itikad baiknya masing-masing. Hal ini tercerminkan dengan ditandatanganinya persetujuan perdagangan antara Indonesia dengan Vietnam tanggal 7 — 9 November 1978<sup>2</sup> Pada kesempatan ini diadakan juga pertukaran pandangan mengenai garis batas landas kontinen kedua negara. Pertukaran pandangan ini telah menghasilkan usul-usul baru bagi Indonesia.<sup>3</sup> Diharapkan usul-usul ini akan dapat menghasilkan suatu persetujuan bersama kedua negara dalam perundingan berikutnya. Perundingan ketiga yang diadakan di Jakarta pada tanggal 11 — 15 Januari 1979 belum menampakkan hasil yang diharapkan.

Perundingan batas landas kontinen antara Indonesia dan Vietnam akan mencapai hasil melalui tawar menawar. Vietnam tampak bersikap luwes dalam mendekatkan posisi penentuan garis batas landas kontinen, sehingga daerah yang dipersengketakan menjadi lebih sempit daripada sebelumnya. Sikap

---

1 *Ibid.*, 13 November 1978

2 *Ibid.*, 13 November 1978

3 *Merdeka*, 13 November 1978

luwes tersebut kiranya perlu ditunjukkan oleh Vietnam demi peningkatan hubungan ekonomi dan politik dengan negara-negara ASEAN umumnya dan Indonesia khususnya. Untuk pembangunan negaranya Vietnam memerlukan hubungan baik dan kerjasama ekonomi dengan ASEAN.

Bagi Indonesia sudah jelas penentuan batas landas kontinen sangat penting, demi integritas wilayah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu mengingat situasi di Asia Tenggara dewasa ini, demikian pula arah percaturan politik internasional semakin nyata bergeser ke Asia. Segala kemungkinan konflik, termasuk ketidakjelasan perbatasan wilayah, perlu segera di eliminasikan.<sup>1</sup>

---

1 Lihat Daoed Joesoef, "Pergeseran Percaturan Politik Internasional ke arah Asia," *Analisa* no. 7 (bulan Juli 1972)